



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018

Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti

Valtioneuvoston kanslia

ISBN: 978-952-287-557-0

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		21.3.2018
Tekijät	-		
Julkaisun nimi	Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018		
ISBN PDF	978-952-287-557-0	ISSN PDF	1799-7828
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-557-0		
Sivumäärä	91	Kieli	suomi
Asiasanat	Eriarvoisuus, hyvinvointi, syrjäytyminen, köyhyys, huono-osaisuus, demokratia, tulonsiirrot, työelämä, sosiaalityö, asunnottomuus		

Tiivistelmä

Pääministeri Juha Sipilä asetti 17.1.2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli hakea uusia toimintatapoja ja keinoja pitkään jatkuneen yhteiskunnallisen eriytymisen pysäyttämiseksi. Työryhmä ryhmitteli ehdotuksensa neljään kokonaisuuteen, jotka ovat turvaavat, palauttavat, tehostavat ja pelastavat toimenpiteet.

Eriarvoisuuden vähentämisen edellytys on kansalaisten oman vastuun, aloitteellisuuden ja riippumattomuuden systemaattinen **turvaaminen** uudistamalla julkisen vallan vastuulla olevia toimenpiteitä. Työryhmän ehdotukset kohdistuvat eriarvoisuuden vähentämispolitiikan luomiseen, demokratian instituutioiden kehittämiseen, lapsi- ja nuorilähtöisiin palveluihin, sekä asumisen eriarvoistumisen vähentämiseen.

Palauttavat toimenpiteet kohdistuvat ensisijaisesti työikäiseen väestöön. Työryhmä ehdottaa tulonsiirtojen ja palveluiden yhtenäistämistä kannustavammaksi sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittamista eriarvoisuutta vähentäen. Tarvitaan myös osaamistason nostamista, jotta voidaan ehkäistä työttömyyttä työelämän muutoksessa. Myös ylivelkaantumisen vastainen politiikka, kotouttamispolitiikan eräät alueet ja päihde- ja mielenterveyspalveluita ehdotetaan uudistettavaksi.

Tehostavilla toimenpiteillä parannetaan vaikuttavuutta, juurrutettavuutta, tietoperustaisuutta ja tulevaisuuden ennakkointia. Toimenpiteiden kohteena ovat sosiaalisen työn toimintatapojen uudistaminen vaikuttavammiksi sekä kansallisin varoin tuetun hanketoiminnan vahvistaminen eriarvoistumisen torjumisen ja vähentämisen välineenä. Lisäksi ehdotetaan pitkäjänteistä eriarvoisuuden, hyvinvoinnin ja sosiaaliturvan tutkimuksen tukemista ja kokeilujen toimintamallin luomista.

Pelastavilla toimenpiteillä tuetaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ryhmien mahdollisuuksia osallistua suomalaiseen yhteiskuntaan. Työryhmän ehdotukset kohdistuvat asunnottomuuden puolittamiseen, osallistavien yhteisöjen vahvistamiseen, sosiaaliseen kuntoutuksen uudelleensuuntaamiseen sekä huumeidenkäyttäjien ja korvaushoitoja käyttävien palveluihin ja vankien palveluihin muun muassa koevapauden aikana.

Raportti sisältää myös ehdotuksen eriarvoisuutta ehkäisevien ja vähentävien toimien ohjelmallisesta kokonaisuudesta.

Varsinaisten ehdotusten lisäksi työryhmä esittää lukuisia eriarvoisuutta torjuvia toimia jo meneillään oleviin hankkeisiin sekä huomioitavaksi sosiaali- ja terveystieteissä ohjauksessa.

Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia
Julkaisun myynti/ iakaia	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumvnti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli		21.3.2018
Författare	-		
Publikationens titel	Slutrapport från arbetsgruppen som behandlat ojämlikhet		
Publikationsseriens namn och nummer	Statrådets kanslis publikationsserie 1/2018		
ISBN PDF	978-952-287-557-0	ISSN PDF	1799-7828
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-557-0		
Sidantal	91	Språk	finska
Nyckelord	Ojämlikhet, välbefinnande, utslagning, fattigdom, missgynnande, demokrati, inkomstöverföringar, arbetsliv, socialt arbete, bostadslöshet		

Referat

Statsminister Juha Sipilä tillsatte den 17 januari 2017 en arbetsgrupp som hade till uppgift att hitta nya arbetssätt och metoder för att göra slut på den långvariga differentieringen i samhället. Arbetsgruppen har delat in sitt förslag i fyra helheter: tryggnande, återställande, effektiviserande och räddande åtgärder.

En förutsättning för minskad ojämlikhet är att systematiskt **trygga** medborgarnas eget ansvar samt deras initiativkraft och oberoende genom att se över de åtgärder som det allmänna svarar för. Arbetsgruppens förslag gäller politik som bidrar till minskad ojämlikhet, utveckling av demokratins institutioner, satsningar på barn- och ungdomsorienterad service samt minskad ojämlikhet i fråga om boende.

De **återställande** åtgärderna gäller i huvudsak befolkningen i arbetsför ålder. Arbetsgruppen föreslår att inkomstöverföringarna och tjänsterna görs enhetligare och mer sporrande. Dessutom föreslår arbetsgruppen att arbete och familjeliv ska kunna samordnas på ett sätt som bidrar till mindre ojämlikhet. Också kompetensnivån måste höjas i syfte att förebygga arbetslöshet i samband med förändringar i arbetslivet. Arbetsgruppen föreslår också att politiken mot överskuldsetting, vissa områden av integrationspolitiken och missbrukar- och mentalvårdstjänsterna ses över.

De **effektiviserande** åtgärderna bidrar till förbättrad genomslagskraft, etablering, kunskapsbas och framförhållning. Åtgärderna syftar till att göra arbetssätten inom socialt arbete mer genomslagskraftiga. Syftet är också att stärka sådan projektverksamhet som understöds med nationella medel för att bekämpa och minska ojämlikhet. Dessutom föreslår arbetsgruppen att forskning kring ojämlikhet, välbefinnande och social trygghet understöds långsiktigt och att det skapas verksamhetsmodeller för försöksverksamhet.

De **räddande** åtgärderna främjar möjligheterna för de grupper som har det sämst ställt att delta i det finska samhället. Arbetsgruppens åtgärdsförslag handlar om att halvera bostadslösheten, främja engagerande gemenskaper och rikta om den sociala rehabiliteringen. Åtgärderna gäller också tjänster för drogmissbrukare, personer som får substitutionsbehandling och fångar bland annat under frihet på prov.

I rapporten ingår också ett förslag om en programhelhet med åtgärder för att förebygga och minska ojämlikhet.

Utöver sina egentliga förslag för att bekämpa ojämlikhet lägger arbetsgruppen också fram sådana förslag till åtgärder som genomförs inom ramen för pågående projekt och som bör beaktas i styrningen av social- och hälsopolitiken.

Förläggare	Statsrådets kansli
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi

Description sheet

Published by	Prime Minister's Office		21.3.2018
Authors	-		
Title of publication	Final report of a working group appointed to address inequality issues		
Series and publication number	Prime Minister's Office Publications 1/2018		
ISBN PDF	978-952-287-557-0	ISSN (PDF)	1799-7828
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-557-0		
Pages	91	Language	Finnish
Keywords	Inequality, preventive measures, policy on reducing inequality, wellbeing		
Abstract <p>On 17 January 2017, Prime Minister Juha Sipilä appointed a working group to explore new practices and means to halt persistent social segregation. The working group divided its proposals into four groups: safeguarding, restoring, intensifying and saving measures.</p> <p>Reducing inequality requires systematic review of measures that the public authorities are responsible for in order to safeguard people's capacity to assume responsibility, take initiative and act independently. The working group's proposals consist of the creation of a policy aiming at the reduction of inequality, the development of democratic institutions, child- and youth-driven services, and reduction of inequality in housing.</p> <p>Restoring measures focus on working age population. The working group proposes the harmonisation of income transfers and services so that they would be more motivating, and the reconciliation of work and family life to reduce inequality. It is also important to raise people's skills and knowledge in order to avoid unemployment in connection with the changes taking place in working life. The working group also proposes reforms in the policy against over-indebtedness, in certain sectors of integration, and in substance abusers' services and mental health services.</p> <p>Intensifying measures improve the effectiveness, anchoring, information basis, and foresight of actions. The measures concentrate on reforms leading to more effective practices in social work, and on strengthening of project work supported by means of national funding, which aims at combating and reducing inequality. Additionally, the working group proposes long-term support for research of inequality, wellbeing and social security, and the creation of an operational model for experimenting.</p> <p>Saving measures support the opportunities of participation in the Finnish society by the most disadvantaged groups of people. The working group's proposals focus on halving homelessness, strengthening of participatory communities, restructuring of social rehabilitation, and services for substance abusers and people receiving substitution treatment, and services for prisoners during probation liberty, for instance.</p> <p>The report also includes a proposal on a programme of measures that would prevent and reduce inequality.</p> <p>In addition to the actual proposals, the working group presents a number of measures preventing equality to be incorporated in ongoing projects and taken into account in social and health policy guidelines.</p>			
Publisher	Prime Minister's Office		
Publication sales/ Distributed by	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Esipuhe	9
2	Johdanto	12
3	Turvaavat toimet – työryhmän ehdotukset	28
3.1	Eriarvoisuuden vähentämispolitiikka	28
3.2	Demokratian instituutioiden kehittäminen vahvistamaan osallisuutta yhteiskunnassa	30
3.3	Lapsi- ja nuorilähtöisen säädös- ja palvelujärjestelmän luominen	33
3.4	Asumisen eriarvoistumisen vähentäminen	36
4	Palauttavat toimet – työryhmän ehdotukset	39
4.1	Tulonsiirtojen ja palvelujen yhtenäistäminen ja kannustavuus	39
4.2	Työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen	45
4.3	Ylivelkaantumisen vastaiset toimenpiteet	47
4.4	Maahanmuuttajien kotoutumisen tehostaminen	49
4.5	Työttömyyden ehkäisy osaamistasoa nostamalla	50
4.6	Päihde- ja mielenterveystyön uudistaminen	52
5	Tehostavat toimet – työryhmän ehdotukset	55
5.1	Sosiaalisen työn toimintatapojen uudistaminen vaikuttavimmiksi	55
5.2	Kansallisin varoin tuettu hanketoiminta eriarvoistumisen torjumisen ja vähentämisen välineenä	57
5.3	Hyvinvoinnin, sosiaaliturvan ja eriarvoisuuden pitkäjänteinen tutkimus	58
6	Pelastavat toimet – työryhmän ehdotukset	60
7	Laaja-alainen eriarvoisuuden torjuminen poikkileikkaavissa toimissa	66
7.1	Eriarvoisuutta ehkäisevien ja vähentävien toimien ohjelmallinen kokonaisuus	66
7.2	Eriarvoisuuden torjuminen ja vähentäminen yhteiskuntapoliittisen ohjauksen toimeenpanossa	69
7.3	Eriarvoisuuden torjuminen ja vähentäminen meneillään olevissa hankkeissa ja toimenpiteissä	71
8	Luettelo ehdotuksista	76
	Liite 1: Taustaliite, Luku 4.1	78
	Liite 2: Vaikuttamissuunnitelma	87

1 Esipuhe

Pääministeri Sipilän 17.1.2017 asettaman eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän tavoitteena on luoda edellytykset kaikkien Suomessa asuvien henkilöiden pärjäämiselle suomalaisessa yhteiskunnassa sekä omalta osaltaan luoda yhdenvertaista ja tasa-arvoista Suomea. Keskeistä on, että kaikki Suomessa asuvat henkilöt kokevat sekä yhteiskunnan että julkisen vallan vastuulla olevan tulonsiirto- ja palvelujärjestelmän turvallisiksi ja luotettaviksi ja heillä on mahdollisuus osallistua yhteiskunnan toimintaan sen täysivaltaisina jäseninä elämäntilanteesta ja asuinpaikasta riippumatta. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää julkisen vallan käytössä olevien resurssien uudelleen kohdentamista ja sääntelyn uudelleen arviointia sekä hallinnolliset rajat ylittävien politiikkatavoitteiden täsmentämistä eriarvoisuuden hillitsemisen näkökulmasta. Tarvitsemme uusia toimintatapoja ja uusia keinoja eriarvoisuuden hillitsemiseksi.

Suomessa on tehty tai valmisteltu useita uudistuksia, jotka ovat sekä rajanneet toimeksiantoa että mahdollistaneet työryhmän linjauksia. Näitä ovat vastikään toimeenpantu työeläkejärjestelmän uudistus sekä valmistellut vammais- sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistukset. Samanaikaisesti eriarvoisuusryhmän kanssa ovat työskennelleet muun muassa Kari Välimäen johtama kuntoutuskomitea, Anna-Kaisa Iivarin johtama asiakasmaksutyöryhmä, Kari Ilmosen johtama osallistavan sosiaaliturvan kokeilua valmisteleva ryhmä, Martti Hetemäen johtama ansiosidonnaista työttömyysturvaa ja aktiivimallia käsitellyt työryhmä sekä Olli-Pekka Heinosen johtama selvitystyö, joka kartoitti sivistys-, sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdyspintoja. Lisäksi hallitus käynnisti syksyllä 2017 perhevapaa-uudistuksen valmistelun, joka päättyi helmikuussa 2018. Kaikkien näiden yhteydessä on pohdittu myös eriarvoisuutta. Työryhmä on sovittanut näkemyksensä yhteen näiden ryhmien linjausten kanssa siltä osin kuin niiden linjaukset ovat olleet käytettävissä. Samaten se on ottanut huomioon hallituksen kärkihankkeet sekä koordinoitua linjauksiaan sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistamisen kanssa. Työryhmä on myös seurannut ja hyödynttänyt työnsä kanssa samaan aikaan edenneen perustulokokeilun kokemuksia. Kaikissa tapauksissa on vältetty päällekkäistä työtä.

Työryhmä on keskittynyt lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä toimeenpanokelpoisiin linjauksiin, joilla yhteiskunnan eriarvoistumista voidaan pysäyttää. Työryhmä on koordinoitua

toimintansa syksyllä 2017 asetetun¹, pidemmän aikavälin uudistuksia valmistelevan Perusturvan ja toimeliaisuuden kokonaisuudistus -hankkeen (Toimi) kanssa.

Eriarvoisuutta käsittelevä työryhmä on kokoontunut 16 kertaa. Eri teemoja valmistelevat alatyöryhmät ovat lisäksi järjestäneet lukuisia omia kokoontumisia ja valmistelutilaisuuksia.

Valtioneuvoston kanslia tilasi työryhmän työn tueksi neljä selvitystä eräistä erilliskysymyksistä. Strategisen tutkimuksen neuvostosta rahoitusta saaneet tutkimusohjelmat järjestivät neljän seminaarin sarjan työryhmän informaatiovarannon vahvistamiseksi.

Työryhmä järjesti myös suljetun yhden päivän asiantuntijakuulemisen, johon osallistuivat kansliapäällikkö Martti Hetemäki (valtiovarainministeriö), erityisavustaja Markus Lahtinen (Valtioneuvoston kanslia), johtaja Ilkka Oksala (Elinkeinoelämän keskusliitto), alivaltiosihtööri Tuomas Pöysti (valtiovarainministeriö), johtaja Saana Siekkinen (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö), varatoimitusjohtaja Hanna Tainio (Kuntaliitto) ja toimitusjohtaja Kari Välimäki (Merimieseläkekassa). Esitysten perustuslainmukaisuuden sekä eräitä muita oikeudellisia kysymyksiä on arvioinut professori emeritus Pentti Arajärvi. Valmistelun tueksi työryhmä on eri kokoonpanoissa kuullut mm. valtiotieteen kandidaatti Lari Hokkasen johtamaa nuorten sosiaalipoliitikkojen ryhmää ja Suomen köyhyyden ja syrjäytymisen vastusta verkostoa (EAPN) sekä eri kokoonpanoissa lukuisia tutkija- ja sidosryhmiä.

Työryhmän työn etenemistä on esitelty kansliapäällikkökokouksessa kahdesti. Hallitus keskusteli strategiaistunnossaan 20.11.2017 toimista eriarvoisuuden vähentämiseksi ja torjumiseksi työryhmän hallitukselle antaman väliraportoinnin pohjalta.

Eriarvoisuuteen vaikuttaminen edellyttää toimia eri politiikkalohkoilla ja eri tasoilla: päätöksenteossa, tutkimuksessa, kehittämisessä ja ohjauksessa. Työryhmän raportissa esitetään eriarvoisuutta torjuvia ja vähentäviä linjausehdotuksia toimenpiteineen. Sen lisäksi työryhmä esittää ohjelmallisen kehittämisen ja kansallisen ohjauksen välineiden käyttöä esitettyjen toimenpiteiden tukena. Työryhmä on laatinut myös vaikuttamissuunnitelman eriarvoisuuden torjumiseksi eri tahoilla meneillään olevissa hankkeissa ja toimenpiteissä (Liite 2).

¹ <http://vnk.fi/toimi>

Työryhmän sihteerinä ovat toimineet Liisa Heinämäki sosiaali- ja terveysministeriöstä (1.10.2017 lukien valtioneuvoston kansliasta) ja Ulla Rosenström valtioneuvoston kansliasta. Asiantuntijana on toiminut muutosjohtaja Tomi Ståhl Kelasta.

Puheenjohtaja: Juho Saari

Jäsenet:	Elli Aaltonen	Olli Kangas
	Juhani Eskola	Tuire Santamäki-Vuori
	Olli-Pekka Heinonen	Kirsti Lonka
	Anna-Kaisa Ikonen	Markku Tervahauta
	Karina Jutila	Juha A. Pantzar
	Juha Kaakinen	Päivi Hentunen
	Ulla Nord	Kaarlo Simojoki

2 Johdanto

”Ihmisten kokemukset ovat eriytyneet. Käsitys yhteisestä hyvästä ei enää yhdistä väestöä. Eriarvoisuuden kokeminen ja vaikutusmahdollisuuksien puute kasvattavat tyytymättömyyttä. Sosiaaliturvajärjestelmäämme onkin kehitettävä siten, että koko väestö voi kokea hyötyvänsä muutoksista ja tuntea itsensä osalliseksi.”²

Suomalaisen yhteiskunnan eriarvoisuus aiheutuu ihmisten ja ryhmien kohtaamien myönteisten siirtymien epätasaisesta jakautumisesta. Suurimmalla osalla suomalaisista elintaso, elämänlaatu ja elämäntavat ovat tasaisesti parantuneet 1970-luvun puolivälin jälkeen. 2010-luvulla Suomi on ollut yksi maailman menestyneimmistä yhteiskunnista. Siten suomalainen eriarvoisuus aiheutuu enemmänkin hyväosaisuuden yleistymisestä kuin laaja-alaisesta huono-osaisuuden kasautumisesta. Kuitenkin osa suomalaisista ei ole samassa määrin päässyt mukaan tähän myönteiseen kehitykseen. Tästä ovat osoituksena muun muassa pidentynyt toimeentulokiasiakkuus ja köyhyys, pysyvät väestöryhmien väliset terveyserot, äänestämässä ja poliittisessa osallistumisessa havaittavat erot, korkea työttömyys, mittava koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten osuus, ylivelkaantuminen, kotoutumisen haasteet sekä asuinalueiden ja alueellinen eriytyminen.

Haasteellista eriarvoistumiskehitys on ollut 1990-luvun alkupuolella sekä uudestaan 2010-luvun jälkipuoliskolla, jolloin julkisen vallan mahdollisuudet tukea heikommassa asemassa olevien myönteisiä siirtymiä ovat eri syistä heikentyneet.³

² Elinkeinoelämän keskusliiton työelämästä vastaava johtaja Ilkka Oksala, toimihenkilökeskusjärjestö STTK:n puheenjohtaja Antti Palola ja Merimieseläkekassan toimitusjohtaja Kari Välimäki. <http://www.hs.fi/paivanlehti/16062017/art-2000005255962.html>

³ Leikkauksia ja uudelleenkehittämissä on arvioitu lukuisissa tutkimuksissa: Honkanen, Pertti (2018). Esimerkki- ja simulointilaskelmia sosiaaliturvan muutoksista 2012–2019. https://www.soste.fi/media/pdf/tiedotteet/soste_sosiaaliturvaraportti_14022018_valmis.pdf; Perusturvan riittävyys ja köyhyys 2017. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135425/Suomensosiaalinentila_4_2017_final2_korjattu.pdf?sequence=1

Tausta

Eriarvoisuudella viitataan tässä raportissa kolmeen toisiinsa kytkeytyvään asiakokonaisuuteen. Ensinnäkin eriarvoisuus liittyy ihmisten pärjäämiseen yhteiskunnassa. Pärjäämisen eriarvoisuus kytkeytyy rakenteellisiin eroihin ja kulttuurisiin jakoihin, jotka rajoittavat mahdollisuuksien tasa-arvoa ja sosiaalista liikkuvuutta.⁴ Toiseksi eriarvoisuus kytkeytyy ihmisten kykyyn käyttää julkisen vallan ja elinkeinoelämän luomia mahdollisuuksia. Tavanomaisia ihmisten selviytymistä ja toimintakykyä rajoittavia tekijöitä ovat käyttäytymistä ohjaavat byrokratia- ja kannustinloukut. Kolmanneksi eriarvoisuus viittaa niihin sosiaalisiin tilanteisiin, joissa henkinen autonomia ja fyysinen terveys jäävät riittävässä määrin toteutumatta: käytännössä esimerkiksi pitkäaikainen köyhyys ja suhteellisen lyhyt elinajanodote kytkeytyvät tämänkaltaiseen tarpeiden tyydyttämisen vajeeseen.

Suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa (joka käsitteenä kattaa sosiaali- ja terveyspolitiikan ohella muun muassa talous-, koulutus- ja työllisyyspolitiikan sekä soveltuvin osin sukupuolten tasa-arvon ja kestävä kehityksen) luonteva tapa käsitellä näitä eriarvoisuuksia aiheuttavia tekijöitä on kiinnittää huomiota kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien ryhmien aseman muutoksiin.⁵ Yhtä keskeistä on kuitenkin se, että koko väestö pidetään samojen riskinhallintajärjestelmien piirissä, sillä väestön suuren enemmistön tuki on hyvinvointivaltion rahoituksen ja hyväksyttävyyden kannalta ratkaisevaa.

Systemaattiseen tutkimukseen perustuva ymmärrys eriarvoisuuden kokemuksen merkityksestä ihmisten toimintakyvylle ja pärjäämiselle on vahvistunut. Tasa-arvoisempi yhteiskunta on toistuvasti osoittautunut hyväksi yhteiskunnan suurelle enemmistölle. Tutkimukset ovat toistuvasti osoittaneet koetun yhteiskunnallisen aseman eli statuksen vaikutukset hyvinvointiin ja terveyteen. Mitä eriarvoisemmaksi suomalaiset kokevat yhteiskuntansa, sitä suuremmat ovat yhteiskunnalliset statuserot, ja sitä enemmän yhteiskunnassa on eriarvoisuudesta aiheutuvia sosiaalis-terveydellisiä ongelmia.

Tasa-arvoinen yhteiskunta perustuu kannustinrakenteisiin, jotka tukevat kansalaisten pysyvyyden ja autonomian tunnetta, osallisuutta ja toimijuutta. Se edellyttää myös tulojen ja menojen tasapainoa, sillä jatkuva taloudellinen niukkuus lisää stressiä, heikentää ihmisen toimintakykyä ja itsetuntoa ja siten myös vaikeuttaa hyvinvoinnin ja terveyden kannalta tärkeää sosiaalista vuorovaikutusta. Niukkuuden kuormittama ihminen ajautuu muita useammin lyhytnäköisiin ratkaisuihin ja investoi vähemmän toimintakykyä vahvistaviin ratkaisuihin, kuten koulutukseen, säästämiseen, terveisiin elämäntapoihin ja työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin.

⁴ Blomgren, Sanna ym. (2012). Growing Inequalities. Country Report for Finland November 2012. <http://www.gini-research.org/system/uploads/609/original/CR-Finland-v2.pdf?1400771205>

⁵ Saari; Juho (2015). Huono-Osaiset: Elämän edellytyksen yhteiskunnan pohjalla. Helsinki: Gaudeamus 2015

Periaatteet

Suomen perustuslain mukaan julkisen vallan (viime kädessä valtion) on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen kaikille. Julkisen vallan vastuu perusoikeuksien toteutumisesta ulottuu kaikkiin niihin henkilöihin, joilla on oikeus asua ja oleskella Suomessa sekä eräin varauksin myös muihin Suomessa oleskeleviin henkilöihin. Hyvinvointivaltion käsite viittaa tähän julkisen vallan viimekätiseen vastuuseen, jota se kantaa demokraattisesti määritellyillä sääntely- ja uudelleenjakojärjestelmillä ja lukuisilla erilaisilla palvelujen ja tulonsiirtojen organisointi- ja tuottamistavoilla. Julkisen vallan vastuuseen sisältyy myös pyrkimys tietoperustaiseen päätöksentekoon ja velvollisuus seurata ja arvioida toimenpiteiden toteutumista ja vaikuttavuutta kattavalla tilastoinnilla ja vaikuttavuusarvioinnilla.

Hyvinvointivaltion tulee myös tulevaisuudessa perustua ensisijaisesti syy- ja riskiperustaiseen näkökulmaan, jossa erilaisten sosiaalisten syiden tai riskien etu- tai jälkikäteinen hallinta muodostaa yhteiskuntapolitiikan perustan. Suomalaisessa yhteiskunnassa nämä julkisen vallan toimenpiteiden kohteena olevat sosiaaliset riskit liittyvät muun muassa lapsuuteen, vammaisuuteen, sairauteen, työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen, koulutuksen puutteisiin, työttömyyteen ja asumiseen sekä ylivelkaantumiseen ja maahanmuuttoon. Erityistä huomiota tulee kiinnittää palvelujen ja tulonsiirtojen parempaan riskikohtaiseen koordinaatioon sekä työikäisen väestön kohdalla työelämän ja sosiaaliturvan joustavampaan yhteensovittamiseen. Kasvava haaste on sosiaalisten riskien hallinnan kannalta epäselvät tilanteet: elämäntilanteet monimutkaistuvat, ja riskikategorioiden väliset rajat liudentuvat. Esimerkiksi sairauden, osatyökykyisyyden ja työttömyyden väliset rajat ovat epäselviä. Haasteena on, että yhteiskuntapolitiikka ei tunnista näitä muutoksia, eikä pysty vastaamaan niihin riskikohtaisilla ja siiloutuneilla hallintajärjestelmillä. Julkisen vallan on 2020-luvulla investoitava systemaattisesti tulonsiirtojen (sisältäen verotuksen) ja palvelujen (sisältäen palvelumaksut) parempaan yhteensovittamiseen niin, että lopputuloksena on työllisyyttä lisäävä ja eriarvoisuutta vähentävä institutionaalinen rakenne.

Palkkatyö on sekä yhteiskunnallisen järjestyksen perusta, että eriarvoisuuden vähentämisen keskeinen väline. Kasvun, työllisyyden sekä hyvinvoinnin ja terveyden välillä on tiivis yhteys. Myös asunto-, koulutus-, osallisuus- sekä sosiaali- ja terveyspolitiikalla on oma roolinsa työllisyysasteen nostamisessa, joskin samalla on systemaattisesti korostettava, että näiden politiikkojen ensisijaisena tavoitteena on eriarvoisuuden vähentämien ja toimintakykyjen vahvistaminen.

Suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa on pyritty kannustinjärjestelmän johdonmukaisuuden parantamiseen työllisyysasteen nostamiseksi ja julkisen talouden vakauden vahvistamiseksi kohta jo kolmenkymmenen vuoden ajan. Vaihteittain ja harkiten toimeenpannut uudistukset ovat olleet merkittäviä. Kannustinjärjestelmä on kuitenkin edelleenkin epäjohdonmukainen muun muassa tulovähenteisten ja tasamääräisten etuuksien ja palkka-

työn yhteensovittamisessa⁶ sekä eräissä ansiosidonnaisissa etuuksissa.⁷ Tulonsiirtoja ja muita tukia siirtyy edelleen tuotteiden ja palvelujen hintoihin epätarkoituksenmukaisesti.

Yksittäisiä etuuksia ja palveluja tai niiden yhteensovittamista uudistamalla ei ole mahdollista saavuttaa työryhmälle asetettuja yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Uudistuksien tulee olla rakenteellisempia ja laajapohjaisempia, ja samanaikaisesti tukea itsenäistä selviytymistä, auttaa ihmisiä ja ryhmiä palaamaan etuuksilta ja palveluilta työelämään kohtuullisessa ajassa, tehostaa tulonsiirtojen ja palvelujärjestelmän toimintaa sekä taata säällinen elämä kaikkein heikoimmassa asemassa oleville henkilöille ja ryhmille.

Suomalaisen sosiaali- ja terveystalouden tulee perustua ensisijaisesti yksilöllistettyihin velvollisuuksiin ja oikeuksiin, jolloin kukin Suomessa asuva henkilö vastaa omista veroistaan ja sosiaalivakuutusmaksuistaan sekä saa niiden vastineeksi etuuksia ja palveluja. Niin sanottujen johdettujen velvollisuuksien ja oikeuksien merkitys, kuten perheverotuksen tai työssä olevan perheenjäsenen työsuhteesta johdetun vakuutusturvan merkitys tulee olla vähäinen. Aikuisten sukupolvien välillä ei tule olla hoiva- tai elatusvelvollisuuksia.

Työllisyyttä lisäävä ja eriarvoisuutta vähentävä sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen edellyttää valmistelun, päätöksenteon, toimeenpanon ja palautteen yhdistävien innovaatiopolkujen nykyistä parempaa hallintaa, mikä kytkeytyy olennaisin osin myös parempaan tietovarantojen ja digitalisaation hyödyntämiseen. 2020-luvulla käytössä olevat tietovarannot mahdollistavat aikaisempaa tietoperustaisemman päätöksenteon, mikäli tiedonkäyttöä koskevaa lainsäädäntöä ja muuta sääntelyä uudistetaan sen mahdollistavaan muotoon. Digitalisaatio puolestaan alentaa informaation yksikkökustannuksia ja mahdollistaa tekoälyn hyödyntämisen tulonsiirtojen ja palvelujen suunnittelussa, kohdentamisessa ja vaikuttavuuden arvioinnissa. Samalla on välttämätöntä edistää sellaista monitieteellistä ja ilmiölähtöistä tutkimusta, joka tuottaa sekä innovaatiopolkuihin osallistumaan kykeneviä tutkijoita sekä monitieteellistä ja ilmiölähtöistä opetusta ja tutkimusta. Tässä strategisen tutkimuksen neuvoston tutkimusohjelmilla ja sektoritutkimuslaitoksilla on keskeinen rooli.

Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä vahvistavat toimenpiteet ovat olleet sekä julkisen talouden kestävyyskannalta arvioituna välttämättömiä, että Suomen Euroopan unionin jäsenvaltiona tekemien valtioidenvälisten sitoumusten mukaisia. Kohtuullinen työllisyysasteen nousu vuosina 2017 ja 2018 sekä myönteiset ennusteet vuodelle 2019 mahdollistavat myös sen, että rakenteelliset uudistukset voidaan suunnitella systemaattisemmin ja ennakoivammin ilman voimakkaan taantuman aiheuttamia välittömiä haasteita. Näin saavutettu aikaisempaa parempi taloudellinen kestävyys edellyttää kuitenkin

⁶ <http://vm.fi/documents/10623/0/kannustinloukkutyoryhman-selvitys/288751e8-52d2-4a11-91e8-d5628e5c-c0f8>

⁷ <http://vatt.fi/documents/2956369/4541479/wp86.pdf/a53013d6-1c7f-4514-a8ae-f5d97c3547cb>

kin samanaikaisesti yhteiskunnan sosiaalisen perustan vahvistamista, mikä on mahdollista toimeenpanemalla työryhmän ehdottamia rakenteellisia (institutionaalisia) uudistuksia.

Suomalaisen yhteiskunnan rakenteellinen ja institutionaalinen muutos tulee nopeutumaan.⁸ Keskeisessä asemassa on työelämässä ja työvoiman käytössä tapahtuvat siirtymät, kuten määrä- ja osa-aikaisten työsuhteiden sekä yrittäjyyden ja palkkatyön rajapinnassa tapahtuvan yksinyrittämisen yleistyminen. Muutokset ulottuvat yhteiskuntaan laajemminkin: keskeinen osa tätä muutosta liittyy perhe- ja aluerakenteiden siirtymiin. Perheet monimuotoistuvat ja yksinasuminen yleistyy. Aluerakenteissa tapahtuu kasvun keskittymistä kaupunkeihin. Luova tuho ei enää ole osa ainoastaan suomalaisen elinkeinoelämän uudistumista⁹, vaan se kytkeytyy jatkossa enenevässä määrin hyvinvointivaltion rakenteisiin sekä yhteiskuntaan laajemminkin. Luovasta tuhosta aiheutuvan sopeutumistehokkuuden lisääntyminen kuitenkin aiheuttaa enenevässä määrin sopeutumiskustannuksia, joista Suomen mallissa julkinen valta kantaa merkittävän osan. Sopeutumisen dynamiikka yhdistettynä nopeutuvaan demografiseen muutokseen luo tilanteen, jossa ilman rakenteellisia uudistuksia kansalaisten kykyä sopeutua muutoksiin venytetään monien kohdalla liian pitkälle ja julkisen talouden varat eivät ongelmitta riitä kattamaan aikaisemmin tehtyjä sitoumuksia.

Kiihtyvistä rakennemuutoksesta aiheutuvia eroja ja jakoja korjaavien toimenpiteiden kirjo ulottuu riittävän perusturvan takaamisesta yksilöiden toimintakykyjen vahvistamiseen.¹⁰ Keskeistä on se, missä määrin ihmisillä on kyvyt, taidot ja mahdollisuudet tehdä järkeviä valintoja ja käyttää heille avoimena olevia mahdollisuuksia. Julkisen vallan tulee edistää ihmisten kyvykkyyksiä vahvistavaa, elinkaaren ylitse ulottuvaa yhteiskuntapolitiikkaa. Investointeja tulonsiirtoihin ja palveluihin on tehtävä elinkaaren kaikissa vaiheissa: ennen lapsen syntymää, lapsuudessa, nuoruudessa, työiässä ja vanhuudessa. Neurolatoiminta on investointia vanhempiin ja vielä syntymättömiin lapsiin. Varhaiskasvatus tasaa eri perhetaustaisten lasten tulevia mahdollisuuksia, kaikille avoin koulutusjärjestelmä ainakin periaatteessa takaa kaikille yhtäläiset mahdollisuudet työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimiseen, aikuiskoulutus puolestaan edesauttaa elinikäistä oppimista ja sopeutumista työelämän yhä nopeammaksi käyviin muutoksiin. Elämän ehtopuolella sosiaalipalvelut ja eläkejärjestelmät tukevat vanhusten omaehtoista selviämistä ja estävät vanhuusiän pitkäaikaista köyhyyttä.

⁸ <http://vnk.fi/tulevaisuusselonteko>

⁹ Maliranta, M. (2014). Luovan tuhon tie kilpailukykyyn - Miten innovointi vaikuttaa yrityksiin, kansantalouteen ja kansalaisiin. Helsinki; Tehokkaan Tuotannon Tutkimussäätiö 4. <http://www.ttt-saatio.fi/wp-content/uploads/Maliranta.pdf>

¹⁰ Rawls, J. (1971). A Theory of Justice. Harvard: Harvard University Press; Sen, A. (1992). Inequality reexamined. New York and Oxford: Clarendon Press, Oxford University Press; Sen, A. (1999). Development as freedom. New York: Oxford University Press; Sen, A. (2010). The Idea of Justice. London: Penguin Books; Nussbaum, M., & Sen, A. (1993). The Quality of Life. Oxford, England and New York: Clarendon Press, Oxford University Press; Nussbaum, M. C. (2011). Creating Capabilities: The Human Development Approach. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press.

Eriarvoistuminen kytkeytyy myös yhteiskunnan jäsenten kokemukseen yhteiskunnan tilasta ja suunnasta. Suomalaisen yhteiskunnan resurssipohjainen tasa-arvo on huomattavasti vahvempi kuin ihmisten käsitykset tasa-arvoisuudesta ja yhdessä veneessä olemisesta. Vertailevat tutkimukset ovat toistuvasti osoittaneet, että Suomi on yksi Euroopan oikeudenmukaisimmista maista, mitä tulee muun muassa tuloköyhyyteen, koulutukseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen, ja se menestyy keskimääräistä paremmin myös terveydessä ja työmarkkinoille pääsyssä.¹¹

Toisaalta suomalaiset kokevat yhteiskunnan eriarvoiseksi, ja noin neljä viidestä pitää eriarvoistumista uhkana suomalaiselle yhteiskunnalle.¹² Eriarvoisuuden kokemukset vaihtelevat erilaisten sosioekonomisten, demografisten ja ideologisten taustatekijöiden mukaan. Nämä kokemukset eivät ole uusia tai nopeasti muuttuvia. Jännite resurssi- ja kokemusrusteisten tulkintojen välillä on kuitenkin ilmeinen ja vaatii jatkossa systemaattista analysointia: joka tapauksessa on ilmeistä, että kansalaisten tyytymättömyyttä yhteiskunnan tilaan ei voida sivuuttaa viittaamalla resurssipohjaisiin tutkimustuloksiin, vaan se on otettava huomioon yhteiskuntapolitiikkaa uudistettaessa.

Kaikissa sosioekonomisissa ryhmissä ja puolueissa enemmistö mielipidekyselyiden vastajista kannattaa hyvinvointivaltiota. Sitä voimakkaasti kannattavia ryhmiä on selvästi enemmän kuin sitä voimakkaasti vastustavia. Suomalaiset näkevät vahvan julkisen vallan roolin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä keskeiseksi ja kokevat sen osaksi suomalaisen yhteiskunnan identiteettiä. Toisaalta suomalaisten mielipiteet ovat voimakkaasti jakautuneet, mitä tulee hyvinvointivaltion ja kansalaisten suhteeseen. Suomalaisista merkittävä osa pitää kattavaa sosiaali- ja terveyspolitiikkaa ihmisiä laiskistavana.¹³

Ristiriidat ovat osa demokraattista yhteiskuntaa, ja edustukselliseen demokratiaan perustuva yhteiskuntapolitiikka on näiden ristiriitojen yhteensovittamisen väline. Yhteiskuntapolitiikan ja sosiaaliturvan legitimeettiä tulee vahvistaa hakemalla rakenteellisia ratkaisuja, jotka ovat eri intressiryhmille ymmärrettäviä ja vähentävät erimielisyyttä yhteiskuntapolitiikan suunnasta. Julkisen vallan tekemät yhteiskuntapoliittiset toimenpiteet edellyttävät kansalaisten niille omilla valinnoillaan osoittamaa tukea. Kansalaisten perusteltujen näkemysten ja valintojen kanssa ristiriidassa oleva yhteiskuntapolitiikka ei ole kestävällä pohjalla, eikä edistä yhteiskunnan uudistumista.

¹¹ Schraad-Tischler, D & Schiller C. & Heller, S.M. & Siemer, N. (2017). Social Justice in the EU – Index Report 2017. Social Inclusion Monitor Europe. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/social-justice-in-the-eu-index-report-2017-1/>. Suomen kansainvälisestä asemasta yleensä, ks. <http://www.stat.fi/ajk/satavuotiasuomi/suomimaailmankarjessa.html>

¹² Pitkänen, V. & Westinen, J. (2016). Kenen mitta on täysi? Tutkimus yhteiskunnallisesta ilmapiiristä Suomessa. Helsinki: E2 <http://e2.fi/publication/13>

¹³ Saari, J. (toim.) (2017). Sosiaaliturvariippuvuus. Tampere: Tampere University Press. <https://tampub.uta.fi/handle/10024/100775>

Työryhmän tavoitteena on ollut kotitalouksien pärjäämisen systemaattinen tukeminen, ja yhteiskuntapolitiikan johdonmukaisuuden vahvistaminen. Useimpien Suomessa asuvien henkilöiden osalta ehdotetut uudistukset merkitsevät elämän edellytysten ja mahdollisuuksien vähittäistä parantumista ja kansalaisten välisen ja julkiseen valtaan kohdistuvan luottamuksen vahvistumista, mikä on välttämätöntä syntyvyyden lisäämiseksi ja yhteiskunnan toimintakyvyn vahvistamiseksi. Samalla pyrimme siihen, että vastuu sosiaaliturvan toimivuudesta kansalaisten arjessa siirtyy enenevässä määrin julkiselle vallalle. Vähennämme kansalaisten kokemaa ja kohtaamaa hallinnollista kuormitusta ja vahvistamme yhteiskunnan sosiaalista perustaa.

Suomalainen yhteiskuntapolitiikka rakentuu toimivan demokratian varaan. Eriarvoisuus näkyy myös suomalaisen demokratian tilassa. Koulutus, tulotaso, terveys, kotitausta ja työmarkkina-asema ovat yhteydessä poliittiseen kompetenssiin, osallisuuteen ja osallistumiseen. Vakavien railojen syntyminen kansanvaltaan on estettävissä. Haavoittuvassa asemassa olevien kansalaispätevyyden ja osallisuuden vahvistaminen on yhteinen etu. Kyse on perusoikeuksien toteutumisesta, yhteiskunnan vakaudesta ja kyvystä kestää myös ulkoisia paineita.

Suomessa on korostettu yksilön vastuuta hyvinvoinnistaan ja terveydestään. Kansalaiselle ei kuitenkaan voida jättää kannettavaksi sellaista vastuuta, jota hän ei eri syistä pysty kantamaan. Mitä suuremman kertaluokan ja mitä pitemmän aikavälin päätöksistä on kyse, sitä rajoitetumpaa on useimpien ihmisten kyky tehdä tietoon perustuvia itselle myönteisiä ja hyvinvointia ja terveyttä edistäviä valintoja. Siksi tarvitaan hyvinvointivaltion väliintuloa. Pysyvät sosioekonomiset erot elintasossa, elämänlaadussa ja elämäntavoissa osoittavat yksilön vastuuttamisen epäonnistuneen hyvinvointi- ja terveyserojen supistamisessa.

Elämäntapojen alueella on kysyntää innovatiivisille ratkaisuille, joissa julkinen valta ja elinkeinoelämä hakevat kansalaisten kanssa heidän hyvinvointiaan ja terveyttään edistäviä ratkaisuja. Tavoitteena on elämäntapojen kohentaminen erityisesti niissä ryhmissä, joiden hyvinvointi ja terveys eivät ole kohentuneet samaa tahtia muiden ryhmien kanssa. Hintaan, saatavuuteen ja mainontaan liittyvät rajoitteet ovat edelleen toimivia tapoja vaikuttaa kansalaisten hyvinvointia ja terveyttä edistävään käyttäytymiseen.

Rajoitteiden rinnalle on otettava käyttöön ja juurrutettava uusia toimintamalleja, jotka tukevat ihmisten hyvinvointi- ja terveyskäyttäytymistä. Käyttäytymistä suuntaavia asenteita ja arvoja on kuitenkin vaikea muuttaa tietoperustaisella valistamisella. Valistuksessa on siirryttävä tiedottamisesta sosiaalisen käyttäytymisen älykkääseen ohjaamiseen ja sääntelyyn. Helppokäyttöiset sovellukset ja innovatiiviset elinikäisen oppimisen mallit voivat tukea oman arjen hallintaa ja käyttäytymistä riippumatta käyttäjän teknologisista valmiuksista.

Sosiaalipolitiikan ohella perusturva muodostuu myös muista ihmisistä, jotka kantavat ja kannustavat läheisiään elämän vaikeuksissa. Ulosulkeminen ja sivuun jääminen aiheuttaa sosiaalista kipua, joka kuormittaa ihmisten toimintakykyä ja alentaa hyvinvointia ja terveyttä: itse asiassa yksinäisyys on eräs tärkeimmistä hyvinvointia ja terveyttä alentavista tekijöistä. Se on monen tekijän takana oleva juurisyy: esimerkiksi koulupudokkuus, päihde- ja mielenterveyden ongelmat sekä epäterveelliset elämäntavat kytkeytyvät yksinäisyyteen. Yksinäisyys ei ole ainoastaan yksilön elämäntilanteeseen liittyvä asia, vaan sillä on yhtymäkohdat yhteiskunnan jakolinjoihin. Sen merkitys korostuu siirryttäessä vaihteittain sukukeskeisestä ystäväkeskeiseen yhteiskuntaan.¹⁴ Suomessa on jo kiinnitetty systemaattista huomiota yksinäisyyden hyvinvointi- ja terveysvaikutuksiin, mutta toistaiseksi ei ole yksimielisyyttä siitä, kuinka tähän haasteeseen tulisi yhteiskuntapolitiikassa vastata.

Järjestölähtöisen auttamistyön rahoituksessa kytkentä rahoituksen ja juurruttamisen välillä tulee olla nykyistä tiiviimpi. Samaten eriarvoisuuden vähentämisen kannalta keskeisen rahoituksen painopistettä on edelleen siirrettävä yksittäisistä hankkeista laajapohjaisiin, useiden toimijoiden ohjelmiin hyödyntämällä hankerahoittajien aikaisempia kokemuksia. Myös ministeriöiden välistä yhteistyötä ohjelmien rakentamisessa on tiivistettävä. Hallinnollinen rajapinta yhtäältä liikunnan ja kulttuurin ja toisaalta hyvinvoinnin ja terveyden välillä on vaikeasti perusteltavissa niissä tapauksissa, joissa ilmiöt ja kohderyhmät ovat yhteisiä.

Suomalaista yhteiskuntapolitiikkaa harjoitetaan eurooppalaisessa kehityksessä.¹⁵ Hyvinvointivaltion ja sisämarkkinoiden yhteensovittaminen ei ole Suomen tapauksessa ollut kaikin osin ongelmatonta muun muassa koska Suomen sosiaaliturvan käsite on useita muita Euroopan unionin jäsenmaita laajempi, ja asumiseen perustuva sosiaaliturva aiheuttaa omat haasteensa.¹⁶ Raporttia valmisteltaessa on otettu huomioon sosiaaliturvan koordinoitiasetus, oleskeludirektiivi, hankintalainsäädäntö sekä yleishyödyllistä taloudellista toimintaa koskeva sääntely. Samaten on otettu huomioon Euroopan neuvoston ministerikomitean nimittämän sosiaalisten oikeuksien komitean Suomea koskevat päätökset ja Suomen (sosiaali- ja terveysministeriön) niistä antamat vastaukset sekä perustuslakivaliokunnan tulkinnat sosiaalisista oikeuksista ja sosiaaliturvan rakenteista.

¹⁴ Saari, J. (toim.) (2016). Yksinäisten Suomi. Helsinki: Gaudeamus

¹⁵ Raunio, T. & Saari, J. (toim.) (2017). Reunalla vai ytimessä. Helsinki: Gaudeamus. <https://julkaisut.um.fi/media/attachments/a7f0c/Reunalla%20vai%20ytimest%C3%A4.pdf> Todettakoon myös, että Euroopan unionissa käytössä oleva bruttokäsitteisiin perustuva sosiaalimenomääritelmä nostaa Suomen sosiaalimenojen suhteellista tasoa. Ks. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics_-_net_expenditure_on_benefits

¹⁶ Kalliomaa-Puha, L. & Tuovinen, A.-K. (toim.) (2017). Sosiaaliturvan rajoilla. Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta. Kela: Helsinki. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/183971/Sosiaaliturvan%20rajoilla.pdf?sequence=4>

Tasa-arvo on hyväksi (lähes) kaikille

Eriarvoisuuden vähentäminen on 2010-luvulla yhteiskuntapolitiikan asialistojen kärjessä oleva ilmiö. Näin ei ole aina ole ollut, sillä yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa ideat elävät sykleissä. Joskus syklit ovat pidempiä, joskus lyhempiä. Hyvinvointijärjestelmien rakennusvaiheessa yhteiskuntaa haluttiin rakentaa tasa-arvoiseksi. Vähitellen tasa-arvo sai väistyä keskeisenä yhteiskuntapoliittisena tavoitteena. Yhteiskunta- ja sosiaalipoliittisiin järjestelmiin liittyviä tasaamispyrkimyksiä kyseenalaistettiin, ja hyvinvointivaltion katsottiin menneen liian pitkälle. Talouskasvua pidettiin nousuveden kaltaisena ilmiönä, joka nostaa yhtäläisesti kaikki veneet.

Tulo- ja varallisuuserojen kasvu parin viime vuosikymmenen aikana on kirvoittanut lukuisia vaikutusvaltaisia puheenvuoroja eriarvoistumiskehityksestä ja sen haitallisista seurauksista. Myös useat kansainväliset organisaatiot ovat varoittaneet kasvavasta eriarvoisuudesta.¹⁷ Useimmat kansainväliset eriarvoisuutta luotaavat tutkimukset käsittelevät pääsääntöisesti tuloeroja. Viimeaikaisessa suomalaisessa poliittisessä keskustelussa on lisäksi ollut taipumus tarkastella vain gini-indeksillä mitattua tulonjaon eriarvoisuutta. Muutosten täytyy kuitenkin olla suuria, jotta gini niihin reagoisi. Tarvitaan myös muita mittareita. Eikä tule myöskään unohtaa muita eriarvoisuuden muotoja. ”Eriarvoisuudessa ei ole kyse pelkästään lompakon paksuudesta. Se on yhteiskunnallinen ja kulttuurinen ilmiö, joka rajoittaa (meistä useimpien) mahdollisuuksia toimia ihmisenä. Se heikentää terveyttä, itsekunnioitusta, itsetuntemusta ja voimavaroja osallistua aktiivisesti maailman menoon.”¹⁸

Tuloerot ovat yhteyksissä muihin eriarvoisuuksiin. Kuviossa 1 havainnollistetaan tuloerojen¹⁹ ja koetun hyvinvoinnin välistä yhteyttä kahdessa eri ryhmässä: hyvin toimeen tulevat ja huonosti toimeen tulevat. Koettua hyvinvointia mitataan onnellisuudesta ja elämään tyytyväisyydestä koostetulla summamuuttujalla, jossa 0 = erittäin onneton/tyytymätön ja 10 erittäin onnellinen/tyytyväinen. Mittari vaihtelee siis välillä 0–10²⁰.

¹⁷ Marmot, M. (2004). *Status Syndrome*. London: Bloomsbury; Kawachi I. & Kennedy P. (2006). *The Health of Nations: Why Inequality is Harmful to Your Health?* New York: New Press; Barry, B. (2006). *Why Social Justice Matters?* Cambridge: Polity Press; Wilkinson, R. & Pickett, K. (2009). *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Penguin Books; Stiglitz, J. (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future?* New York and London: W.W. Norton & Company; Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge MA: Harvard University Press; Atkinson, A. (2015): *Inequality: What can be done?* Cambridge Massachusetts: Harvard University Press. OECD (2008): *Growing Unequal?* Paris: OECD; OECD (2011). *Divided We Stand*. Paris: OECD; OECD (2015). *In it together*. Paris: OECD.

¹⁸ Therborn, G. (2014). *Eriarvoisuus tappaa*. Helsinki: Vastapaino, lainaus sivulta 7.

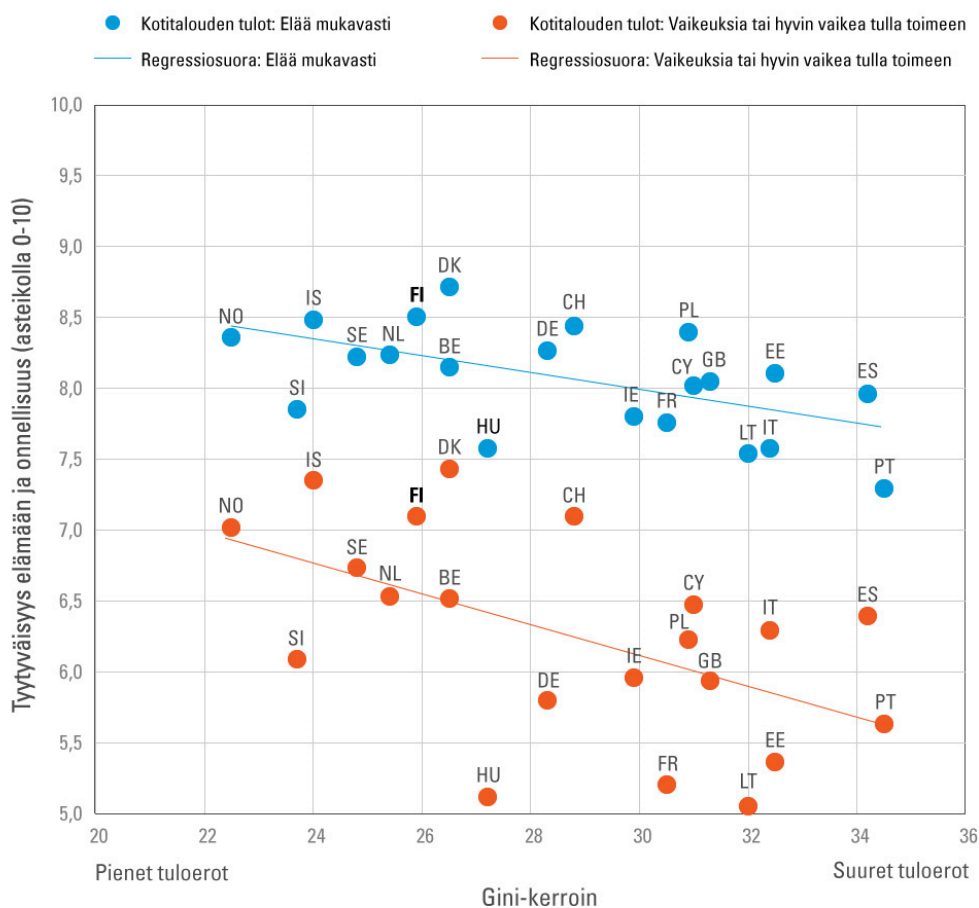
¹⁹ Tuloeroja mitataan yleensä ginikertoimella, joka vaihtelee nollasta (kaikki jaetaan tasan) sataan (rikkain saa kaikki rahat). Myös seuraavissa tarkasteluissa pitäydytään ginikertoimeen tuloerojen mittarina.

²⁰ Esitetyt tulokset perustuvat Euroopan sosiaalitutkimukseen (European Social Survey). Veenhoven, R. (1984): *Conditions of Happiness*. Dordrecht: Riedel; Veenhoven, R. (2002): *Why Social Policy Needs Subjective Indicators?* *Social Indicators Research* 58, 33–46; Layard, R (2006): *Happiness: Lessons from a New Science*. London: Penguin Books.

Elämään tyytyväisyys on pienten tuloerojen maissa korkeampi kuin suurten tuloerojen maissa. Tulos pätee sekä hyvin että huonosti toimeentuleviin. Tulokset ovat hyvin samankaltaisia myös muiden hyvinvointilottuvuuksien ja tuloerojen välisiä yhteyksiä luotaavissa maataso tarkasteluissa. Turvallisuuden ja fyysisen koskemattomuuden tunne on heikompi suurten tuloerojen maissa verrattuna tasa-arvoisempiin maihin.

Kuvio 1. Tulot ja elämään tyytyväisyys Euroopassa 2014

Pienten tuloerojen maissa tyytyväisyys elämään on korkeampi kuin eriarvoisemmissa maissa



Lähde: Kela 2017

Eräs keskeinen yhteiskuntaa koossapitävä voima on luottamus. Luottamus luo pohjaa niin sosiaaliselle koheesiolla kuin taloudelliselle toimeliaisuudellekin.²¹ Tuloerovertailu osoittaa kuvion 1 tavoin, että suurten tuloerojen maissa ihmisten luottamus toisiinsa ja kansallisiin instituutioihin (oikeuslaitos, poliisi, parlamentti) on kummassakin tarkasteltavassa ryhmässä matalampi kuin tulonjaoltaan tasa-arvoisissa maissa. Sama pätee ihmisten kokemukseen siitä, missä määrin he voivat yhteiskunnallisten järjestelmien kautta osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Edellä mainituista syistä on tärkeää, että luottamus sekä eri kansankerrosten välillä ja yhteiskunnallisiin instituutioihin on laajaa, eikä luottamuskailu repeä.

Tuloerojen ja subjektiivisen terveyden välinen yhteys on ainoa asia, missä yhteys ei toimi edellä kuvatulla tavalla. Tässäkin tosin pienten tuloerojen maissa huonotuloiset raportoivat terveydentilansa paremmaksi kuin huonotuloiset suurten tuloerojen maissa. Hyvin toimeentulevien keskuudessa yhteys ei päde.²² Suomi – tulonjaoltaan yksi Euroopan tasisimmista maista – on varsin eriarvoinen mitä tulee sosioekonomisiin terveyseroihin. Suomessa naisten – ennen muuta korkeasti koulutettujen ylimpien toimihenkilöiden – terveys ja elinajanodote ovat Euroopan korkeimpia, kun taas matalasti koulutettujen miesten terveys ja elinajan odote ovat suhteellisen alhaisella tasolla.

Esitetyt yhteydet osoittavat yhteisvaihtelun suunnan ja ovat jo sinällään vahvoja aihetodistuksia sekä siirtävät todistusvelvollisuutta eriarvoisuutta puoltavien esitettäväksi. Toisin sanoen, jos on niin, että tuloerot ja köyhyyden pitkittyminen, tuloerot ja huono-osaisuuden periytyminen, tuloerot ja mahdollisuuksien epätasa-arvo jne. korreloivat positiivisesti, niin tuloerojen kasvattamisen puolestapuhujien tulisi voida osoittaa, miten suuret tuloerot ovat hyväksi yhteiskunnan uudistumiselle ja sopeutumiskyvylle.

Tuloerot ja mahdollisuuksien tasa-arvo

Tasa-arvoisuutta luovien instituutioiden, kuten koulutus, on yhtäläisesti oltava avoimia kaikille.²³ Koulutus ennustaa myöhempää hyvinvointia olipa sitten kyse sosiaalisesta asemasta, tuloista, terveydestä tai muista hyvinvoinnin komponenteista. PISA-tutkimuksista tiedämme, että koululaisten oppimistulokset eivät pelkästään ole olleet Suomessa erinomaisia, mutta myös sosioekonomiset erot tuloksissa ovat olleet verrattain pieniä. Lisäksi

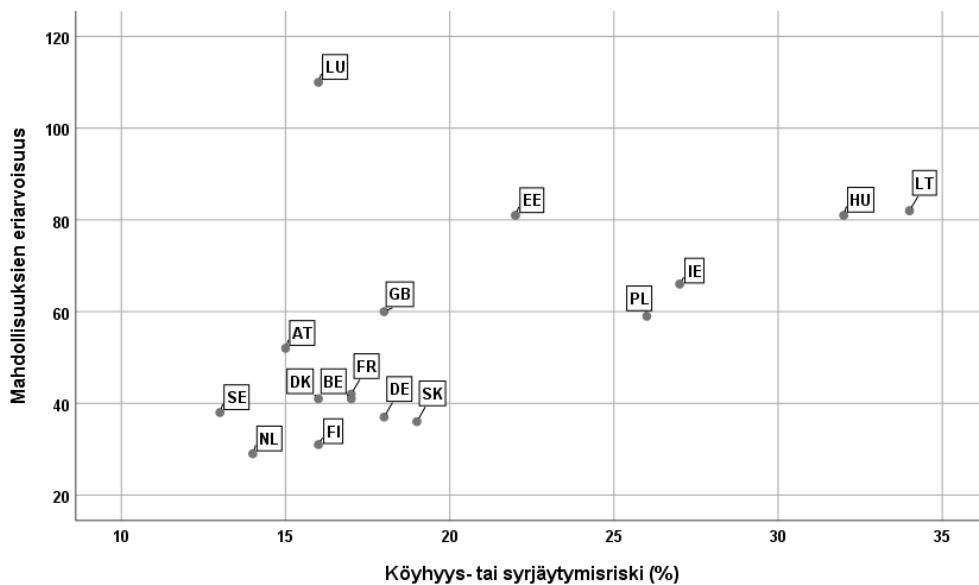
²¹ Fukuyama, F. (1995): *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. London: Penguin Books; Putnam, R. (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster; Acemoglu, D. & Robinson, J. (2010): *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London: Profile Books.

²² Kangas, O. & Koltola, I. (2016): "Is Equality Good for Everybody? Evidence on Income Inequality, Social Ills and Human Capabilities from Europe", *Research on Finnish Society* 9: 61-69. <http://www.finnresearch.fi/07IsEquality-Good.pdf>

²³ Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

huonoista oloista tulleiden erinomaisesti pärjäävien lasten osuus on Suomessa ollut eräs PISA-maiden korkeimmista.

Kuvio 2. Köyhyys tai syrjäytymisriski (AROPE) ja mahdollisuuksien epätasa-arvo eräissä Euroopan maissa 2010-luvulla²⁴



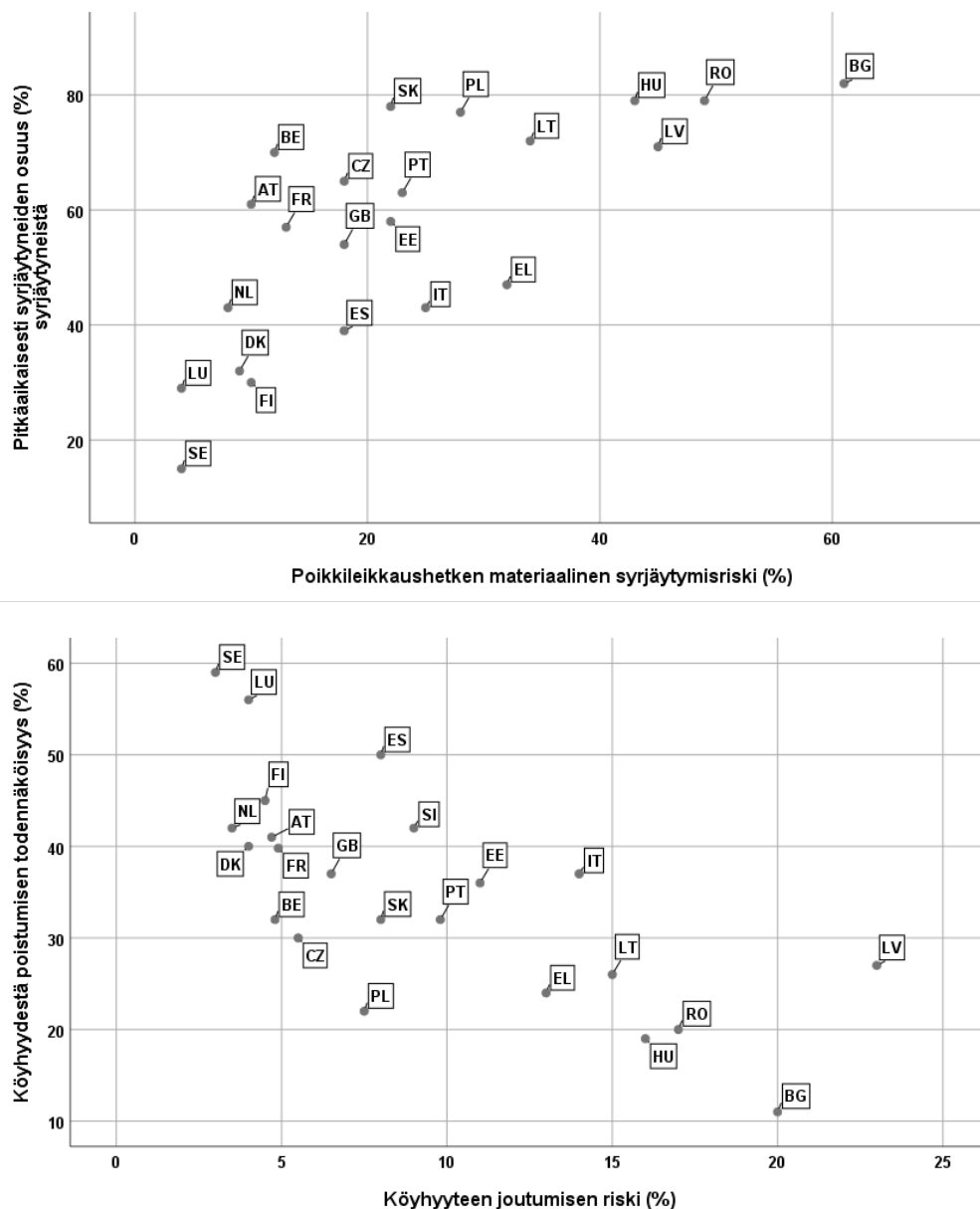
Kuviossa 2 tarkastelun kohteena on lopputuloksen eriarvoisuus (mitattuna köyhyys tai syrjäytymisriskissä olevien osuudella) ja y-akselilla esitettyä mahdollisuuksien tasa-arvoa luotaavalla mittarilla. Korrelaatio on varsin vahva.²⁵ Lopputuloksen ja mahdollisuuksien tasa-arvo kulkevat siis käsi kädessä, ja niitä on vaikea irrottaa toisistaan tekemättä vahinkoa toiselle. Tämä on hyvä pitää mielessä myös kaikissa politiikkasuosituksissa.

Oikeudenmukaisuuden kannalta keskeistä ei pelkästään ole se, miten paljon tai vähän meillä on köyhiä. Tärkeää on myös köyhyyden kesto ja mahdollisuus päästä köyhyydestä ulos. Kuviossa 3 vaaka-askelilla on niiden henkilöiden prosenttiosuus, jotka vuosien 2009 ja 2012 välillä putosivat köyhyyteen (mitä tässä on mitattu materiaalisella deprivatiolla). Pystyakseli puolestaan kuvaa niiden prosenttiosuuden, jotka mainitulla aikavälillä selvisivät ulos köyhyydestä.

²⁴ Atkinson, A. & al. eds. (2017): Monitoring Inclusion in Europe. Luxembourg: Eurostat, S. 446.

²⁵ Jos poikkeava Luxembourg (vähän köyhyyttä mutta suuri mahdollisuuksien eriarvoisuus) jätetään pois, korrelaatiokerroin on .78**.

Kuvio 3. Materiaalisen deprivaaation laajuus ja kesto sekä deprivaatioon joutuminen (entry) ja poistuminen (exit) eräissä Euroopan maissa 2009–2012



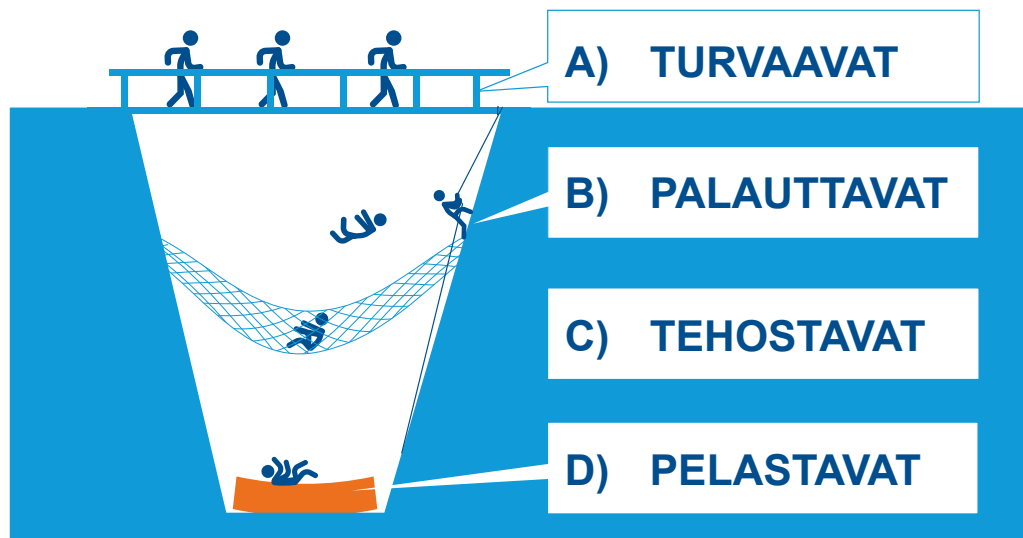
Kuten kuviosta nähdään, poikkileikkaushetken köyhyyden ja köyhyyden keston välillä on vahva positiivinen yhteys. Hypoteettinen maiden A ja B tilanne ei toimi: paljon köyhyyttä merkitsee pitkittynyttä köyhyyttä. Alapuoleisista kuvioista nähdään dynaamisemmin sama asia: Köyhyyteen (= deprivaatioon) putoamisen ja sieltä ulos pääsemisen välillä on vahva negatiivinen yhteys. Vastaavasti niissä maissa, joissa on suuri poikkileikkaushetken köyhyys, on suuri todennäköisyys pudota köyhyyteen ja pieni todennäköisyys poistua sieltä.

Vastaavasti mahdollisuuksien tasa-arvo on negatiivisesti yhteydessä exit-mahdollisuuksiin ja positiivisesti entry-uhkaan. Kuten edellä todettiin kaikkiin kuvioissa esitettyihin asioihin vaikuttaa se, miten yhteiskuntapolitiikka on rakennettu, ts. se, miten paljon investoidaan sosiaali-, terveys-, koulutus ja työvoimapaalveluihin ja erilaisiin sosiaalisiin tulosiirtoihin. Poliittikalla on väliä.

Työryhmän työn rakenne

Työryhmä on rakentanut työnsä ryhmittämiseksi kehikon, joka on tiivistetty kuvioon 4. Se jakautuu neljään kokonaisuuteen. Eriarvoisuuden vähentämisen edellytys on kansalaisten oman vastuun, aloitteellisuuden ja riippumattomuuden turvaaminen uudistamalla julkisen vallan vastuulla olevia toimenpiteitä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä sekä demokratia-, koulutus- ja asuntopolitiikassa. Suomalaisten osallisuus yhteiskuntaan kytkeytyy systemaattisesti näihin tekijöihin. Työryhmän tehtävänantoon eivät kuuluneet työmarkkinoiden toimintaperiaatteet, verotuksen rakenteet ja yksityiskotitalouksien luotomarkkinoiden sääntely, jotka lukeutuvat myös turvaaviin toimenpiteisiin.

Kuvio 4. Eriarvoisuuden vähentäminen Suomessa. Työryhmän työn kehikko.



Julkisen vallan tulee aikaisempaa voimakkaammin ja vaikuttavammin tukea ihmisten itsenäisiä pyrkimyksiä hyvinvointinsa ja terveytensä edistämiseen, ja siten vähentää tulonsiirtojen ja palvelujen pitkäaikaista käyttöä. Poliittikkasektorit läpäisevän politiikan tulee perustua innovatiivisiin ratkaisuihin, joissa hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen tapahtuu ihmisten arjessa siihen mahdollisimman pitkälle integroituna. Demokraattiseen järjestelmään osallistuminen äänestämällä, asettumalla ehdokkaaksi ja toimimalla erilaisissa luottamustehtävissä on myös osallisuutta edistävää toimintaa. Varhaiskasvatuksen ja

peruskoulun tulee muuntua enenevässä määrin osallisuutta edistäväksi toiminnaksi, joka vähentää osattomuutta ja pidentää koulutuspolkuja. Kohtuuhintaisten asuntojen tarjontaa tulee lisätä pitkäjänteisillä politiikkaratkaisulla, jotka kytkevät yhteen rakennuttajien, kuntien ja asiakkaiden intressit.

Palauttavat toimenpiteet muodostuvat syy- ja riskiperustaisen sosiaaliturvan eri alueista, joiden tavoitteena on sekä vahvistaa ihmisten itsemääräämisoikeutta että edistää kaikkien edes osittain työkykyisten ihmisten mahdollisuuksia toimia työelämässä ja osallistua muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan. Työryhmä korostaa työllisyysasteen nostamista ja työtuntien määrän kasvattamista välttämättöminä julkisen talouden kestävyysparantamisen välineinä. Parasta yhteiskuntapolitiikkaa on työelämän ja sosiaalipolitiikan aikaisempaa joustavampi yhteensovittaminen, jolloin etuuden tai palvelun käytön kestoja vähennetään lisäämällä tai mahdollistamalla työnteon kannusteita ja parantamalla tulonsiirtojen ja palvelujen vaikuttavuutta.

Tehostavilla toimenpiteillä parannetaan sosiaali- ja terveystalouden vaikuttavuutta, juurrutettavuutta, tietoperustaisuutta ja tulevaisuuden ennakointia. Yhteiskuntapolitiikassa kohdennetaan edelleen resursseja toimintaan, jonka vaikuttavuudesta tai tuottavuudesta ei ole riittävän paljon näyttöä. Sosiaalipalveluissa vaikuttavuutta ei systemaattisesti seurata eikä todennetulla vaikuttavuudella ole keskeistä merkitystä resurssien kohdentamiselle. Hanketoiminnassa merkittävä osa hankkeista jää juurtumatta, mikä aiheuttaa resurssien hukkakäyttöä ja tyhjäkäyntiä. Poliitiikan ja tutkimuksen yhteensovittamisessa on edelleen paljon tehtävää. Suomessa ei ole riittävästi institutionaalista tukea tutkimuksen, hallinnon politiikan ja kansalaisten vuorovaikutuksen vahvistamiselle.

Pelastavilla toimenpiteillä tuetaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ryhmien mahdollisuuksien osallistua suomalaiseen yhteiskuntaan. Selkeiden sosiaalisten riskien sijasta tähän ryhmään kuuluvat henkilöt kohtaavat samanaikaisesti lukuisia erilaisia kestojaan ja ulottuvuuksiltaan epäselviä sosiaalisia ongelmia. Nämä palvelut ja tulonsiirrot perustuvat luovuttamattomaan ihmisarvoon. Nämä toimenpiteet ovat vaikuttavia vain, mikäli asiakasmäärät ja –virrat pysyvät riittävän pieniä, koska haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kanssa tehtävä työ on pitkäjänteistä ja työvoimaintensiivistä. Siten pelastavien toimenpiteiden vaikuttavuus kytkeytyy palauttavien toimenpiteiden kykyyn estää kansalaisten siirtymistä haavoittuviin ryhmiin. Tavoitteena on taata riittävät elämän edellytykset kaikille Suomessa asuville ja oleskeleville henkilöille yhteiskunnallisesta asemasta riippumatta.

Työryhmän toimenpide-ehdotusten lähtökohtia

Työryhmä korostaa systemaattisesti siirtymistä reaktiivisesta, ihmisen tilannetta korjaavasta työstä proaktiiviseen, eriarvoistumista estävään ja mahdollisuuksien tasa-arvoa edistävään poliittiseen toimintaan. Sosiaaliturvan toimivuus edellyttää sosiaali-, terveys-, koulu-

tus- ja työllisyyspalveluihin ja tulonsiirtoihin kohdentuvan kuormituksen hillintää proaktiivisilla toimenpiteillä. Ratkaisut on tehtäväksiannon mukaisesti haettu eri organisaatioiden ja sektoreiden yhteisistä toiminta-alueista poikkihallinnollisesti sekä kansalaisten, lähiyhteisöjen ja organisaatioiden yhteistyöllä. Aktiivisuuden tukeminen ja kansalaisten vahvistuva rooli oman elämänsä kannalta keskeisten valintojen tekijänä ovat olleet valmistelussa keskeisiä näkökulmia.

2020-luvulla on tärkeää tunnistaa ja määritellä vastuunjaot ja väliinputoamisten riskit. Työ- ja toimintakyvyn raja on liudentunut, kun työ ja työn tekeminen ovat aikaisempaa monimuotoisempaa. Työurat ovat muuttumassa jatkuvaa uusiutumista ja oppimista edellyttäväksi. Palveluiden ja etuuksien yhteensopivuutta ja toimivuutta yksilöllisissä tilanteissa ei välttämättä voida turvata uusilla toimijoita ohjaavilla säädöksillä, vaan tarvitaan myös organisaatioiden toimintakulttuurien ja menettelytapojen muutosta. Yhteiskunnan eri tahoilta tulee löytyä yhteinen ymmärrys ratkaistavien kysymysten juurisyistä, jotka tulee nostaa politiikan ytimeen.

Työryhmä on toimenpide-ehdotuksia valmistellessaan tehnyt lukuisia tehtäväkentän laajuudesta johtuvia linjauksia ja rajauksia. Keskeisin valinta eri aihealueita tarkastellessa on ollut ehdotusten kohdentaminen nimenomaisesti eriarvoisuuden vähentämiseen. Sen lisäksi työryhmä on pyrkinyt esittämään yhteiskuntapolitiikkaa samanaikaisesti uudistavia, poliittisesti, hallinnollisesti ja institutionaalisesti toimeenpanokelpoisia ja eettisesti kestäviä toimenpiteitä. Ehdotuksissa keskitytään esittämään hallituksen päätettävissä ja ratkaistavissa olevia suuntaviivoja. Poikkihallinnollinen tavoitteen asettaminen ja vastuun jako turvaavat toimeenpanon kokonaisvaltaisen etenemisen sen sijaan, että työryhmä esittäisi sektorilähtöisiä, yksittäisen toimintaprosessin tai asiakastyön yksityiskohtien muutoksia.

3 Turvaavat toimet – työryhmän ehdotukset

Sosiaali- ja terveyspolitiikan toimivuus edellyttää sitä, että suurin osa ihmisistä osallistuu yhteiskuntaan ja elää itsenäistä ja arvokasta elämää, sillä liian suuret tulonsiirtojen ja palvelujen asiakasmäärät lisäävät kohtuuttomasti julkisen talouden kustannuksia, aiheuttavat etuuksien ja palvelujen leikkaus- ja rationalisointipaineita ja vähentävät etuuksien ja palvelujen vaikuttavuutta. Työllisyysasteen nostamiseen tähtäävät toimenpiteet ovat avainasemassa. Niiden ohella asiakasmäärien vähentäminen edellyttää kansalaisten oman vastuun, aloitteellisuuden ja riippumattomuuden systemaattista turvaamista uudistamalla julkisen vallan vastuulla olevia toimenpiteitä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä sekä demokratia-, koulutus- ja asuntopolitiikassa.

3.1 Eriarvoisuuden vähentämispolitiikka

Hyvinvoinnin ja terveyden eriarvoisuuden vähentäminen on poliittisten ohjelmien vakiosälyä. Kilpailevat poliittiset prioriteetit ja arkielämän realiteetit kuitenkin rajoittavat linjauksen muuttamista vaikuttaviksi toimenpidekokonaisuuksiksi. Tämä tulee korjata erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä, jonka vaikutus väestön työ- ja toimintakykyyn ja työllisyysasteen myönteiseen kehitykseen on usein palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmää keskeisempi.

Julkisella vallalla on vastuu hyvinvoinnille ja terveydelle edullisten olosuhteiden luomisesta ja väestön suojelemisesta hyvinvointia ja terveyttä vaarantavia uhkia vastaan. Eriarvoisuuden vähentämistavoitteiden konkretisointi edellyttää vahvempaa omistajuutta tukevaa rakennetta niin valtakunnallisessa päätöksenteossa kuin alue- ja kuntatasollakin. Jotta kansalaisten osallisuus ja päätösten läpinäkyvyys voisivat lisääntyä, tarvitaan parempaa vaikuttavuutta ja vaikutusten järjestelmällistä seurantaa. Vakiintuneiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimien lisäksi on tuettava väestön elämäntapojen kehittämistä

hyvinvointia ja terveyttä edistävään suuntaan sekä kehitettävä uusia, aikaisempaa vaikuttavampia toimia.

Työryhmän ehdotus:

Luodaan Suomelle eriarvoisuuden vähentämispolitiikka ja sen systemaattinen seuranta. Vahvistetaan valtioneuvoston roolia eriarvoisuuden vähentämisen tavoitteiden asettamisessa, eriarvoistumiskehityksen seurannassa ja arvioinnissa hallituskausittain. Mahdollistetaan säädöstoimin eriarvoisuuden torjuminen ja ennakoiva vähentäminen tietovarantoja, keinoälyä ja käyttäytymistieteellistä osaamista hyödyntäen. Poikkihallinnollisilla, systemaattisilla toimilla ja niiden arvioinnilla ja seurannalla vaikutetaan tehokkaimmin yhteiskunnan vakautta ja myönteistä yhteiskuntakehitystä uhkaavaan eriarvoistumiseen.

Toimenpiteet:

1 a) Luodaan Suomelle eriarvoisuuden vähentämispolitiikka ja sen systemaattinen seuranta

Valtioneuvosto määrittelee hallituskauden alussa yleiset eriarvoisuuden vähentämisen tavoitteet ja niitä tukevat toimenpiteet. Valtioneuvoston kanslia (yhtenäisen valtioneuvoston hengessä) koordinoi eriarvoisuuden vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Hallitus seuraa eriarvoistumiskehitystä ja antaa eduskunnalle säännönmukaisesti selonteon siitä sekä sovittujen eriarvoisuutta vähentävien toimien vaikuttavuudesta. Ulkopuolinen ryhmä arvioi hallituskauden puolivälissä hallitusohjelman toteutumisen laaja-alaisesti eriarvoisuuden torjumisen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen näkökulmista. Ryhmän raportti on tiivis ja keskittyy avainmekanismeihin.

Mahdollistetaan säädöstoimin eriarvoisuuden ennakoiva vähentäminen tietovarantoja, tekoälyä ja käyttäytymistieteellistä osaamista hyödyntäen. Hyödynnetään tutkimustietoa päätöksenteon tukena ja saatetaan eriarvoisuuteen liittyvät isot kysymykset päättäjien agendalle. Päättäjien ja tutkijoiden yhteisfoorumeita kehitetään tukemaan tietoperustaista päätöksentekoa ja toimeenpanoa. Muodostetaan tutkimusorganisaatioiden ja ministeriöiden välistä osaamisvaihtoa ja henkilöstön kiertoa tukevia toimintamalleja.

Vastuu: VN, THL, Ulkopuolinen arvointineuvosto tai -ryhmä

1 b) Mahdollistetaan tietovarantojen käyttö eriarvoistumiskehitykseen puuttumisessa

Tiedon merkitystä innovaatiopoluilla ja johtamisessa edistetään kaikilla tasoilla. Poistetaan lainsäädännölliset ja taloudelliset esteet tietovarantojen keräämiselle, ylläpitämiselle ja hyödyntämiselle. Mahdollistetaan sektorirajat ylittävä esteetön tiedonkulku, jolla varmistetaan sekä asiakkaan välitön etu että yhteiskunnan kehittämisen tarpeet (tutkimus, innovaatiot). Tietojen luovuttamista ilman asiakkaan suostumusta ehdotetaan laajennettavaksi

varhaisen puuttumisen edistämiseksi sosiaalityössä. Mahdollistetaan massadatan käsittelytyökalujen käyttö (kokeellinen data-analyysi ja arkikäyttämisen massadatalähteet) sekä kiihdytetään kansalaisen oman datan tietoturvallisen kansallisen tallennuspalvelun ja suostumushallinnan syntymistä. Tarkennetaan tiedon tutkimuksellisen käytön määritelmät ja käytännöt tiedonkäytön mahdollistamiseksi.

Yhteiskunnan eri sektoreilla (sosiaali- terveyspalvelut, kasvatusta, kulttuuri, asunto, kaavoitus, liike-elämä) olevia tietovarantoja yhdistämällä ja uusia menetelmiä (massadatan käsittely, keinoäly) käyttämällä analysoidaan eriarvoistumiseen johtavia polkuja sekä palvelujen ja etuuksien käyttöä ja käyttämättömyyttä tavoitteena parantaa varhaisen puuttumisen mahdollisuuksia. Eri asiakkuuksissa ja palvelupoluissa muodostuvan informaation älykäs käsittely mahdollistaa oikea-aikaiset toimet raskaiden korjaavien toimien sijaan. Kokonaiskuvan muodostuminen tukee asiakkaan omia ratkaisuja hänen yksilöllisessä tilanteessaan. Tietovarantojen hyödyntäminen edellyttää kansallista mittari- ja kokonaisarkkitehtuurityötä ja henkilöstön osaamisen lisäämistä. Tietovarantojen käyttöä koskevan lainsäädännön tulee olla riittävän yksityiskohtaista ja ottaa huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Luvun 3.1.toimenpiteisiin liittyy myös kehittämisohjelma -ehdotus (luku 7.1.).

Vastuu: VN, STM, THL

3.2 Demokratian instituutioiden kehittäminen vahvistamaan osallisuutta yhteiskunnassa

Yksilön perustuslaillinen oikeus osallistua ja vaikuttaa toteutuu puutteellisesti, eivätkä uudet osallistumisen tavat ole poistaneet eriarvoisuutta. Koulutus, tulotaso, ammattiasema ja kotitausta selittävät suomalaisten osallistumista ja kansalaispätevyyttä. Hyväosaiset osallistuvat keskimääräistä aktiivisemmin ja arvioivat muita myönteisemmin vaikutusmahdollisuuksiaan. Eriytymiskehitys näkyy entistä selvemmin nuorten joukossa. Esimerkiksi vuoden 2015 eduskuntavaaleissa korkeakoulutettujen 25–34-vuotiaiden äänestysprosentti oli 79%, peruskoulun suorittaneiden 31%. Vaikka yleinen luottamus demokratian instituutioihin on edelleen korkea, tilanne on huolestuttava. Noin neljäkymmentä prosenttia suomalaisista epäilee demokratian toimivuutta ja kykyä ratkaista ongelmia. Voimattomuutta kokevat erityisesti huono-osaiset. Poistamalla osallistumisen esteitä ja vahvistamalla osallisuutta vähennetään eriarvoisuutta. Demokratian kehittäminen edellyttää asennetason havahtumista ja konkreettisia, sektorirajat ylittäviä toimia. Kehittämistä koordinoiva viranomainen on oikeusministeriö.

Työryhmän ehdotus:

Oikeusministeriön rahoitusta suunnataan demokratiaa vahvistaviin innovatiivisiin ja sektorirajat ylittäviin yhteishankkeisiin, joilla edistetään haavoittuvassa asemassa olevien osallisuutta, osallistumista, kansalaispätevyyttä ja vuoropuhelua päättäjien kanssa. Lisäksi piloteilla ja viranomaistoimintaa kehittämällä tuetaan vaaliosallistumista. Toimilla poistetaan osallistumisen esteitä ja vähennetään eriarvoisuutta.

Toimenpiteet:**2 a) Tuetaan koulujen demokratiatyötä ja luodaan uusia kumppanuuksia**

Perusopetuksen opetussuunnitelma (2016) korostaa toimintakulttuuria, joka tukee oppilaan kehittymistä omatoimiseksi, aloitteelliseksi, päämäärätietoiseksi, yhteistyökykyiseksi ja osallistuvaksi kansalaiseksi. Osallisuus- ja demokratiakasvatuksen tavoite on sitouttaa lapset ja nuoret demokraattiseen yhteiskuntaan, mikä edellyttää lasten mukaan ottamista aktiivisiksi toimijoiksi, joilla on valtaa vaikuttaa asioihin.²⁶ Opettajien demokratiakasvatustaitoja vahvistamalla tuetaan uuden opetussuunnitelman käyttöönottoa ja sitä kautta parannetaan lasten ja nuorten asemaa ja demokratiataitoja.

Vastuu: OKM

Aikataulu: 2018 alkaen

Kustannukset: ei kustannusvaikutusta

Uusi kansalaisjärjestöjen, oppilaitosten, poliittisten puolueiden ja nuorisojärjestöjen yhteinen sektorirajat ylittävä demokratiatyö: suunnataan innovatiivisiin yhteishankkeisiin rahoitusta, jolla vahvistetaan haavoittuvassa asemassa olevien osallistumista ja kansalaispätevyyttä sekä vuoropuhelua päättäjien kanssa (esim. lapset, nuoret, vailla ammatillista koulutusta olevat, työelämän ulkopuolella olevat, maahanmuuttajat). Rahoitusta myönnetään hankkeisiin, joissa painottuvat sekä heikosti osallistuvien tarpeet että osallistuvien organisaatioiden valmiudet kehittää ja ajanmukaistaa omaa toimintaansa demokratianäkökulmasta kestävämmäksi ja vaikuttavammaksi. Hankkeilla poistetaan osallistumisen esteitä.

Vastuu: OM:n demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö

Aikataulu: 2019–2023

Kustannukset: 3 miljoonaa euroa / vuosi

²⁶ Rakentavaa vuorovaikutusta -opas demokratiakasvatuksen tueksi, OPH 1: 2017

2 b) Poistetaan osallistumisen esteitä

Äänestyspaikkojen määrän ja sijainnin arviointi, paikallisten vaaliviranomaisten koulutuksen ja ohjeistuksen uudistaminen sekä vaaleista tiedottamisen kehittäminen; kriteerit ja käytännöt valitaan entistä selvemmin haavoittuvassa asemassa olevien näkökulmasta.

Vastuu: OM yhteistyössä STM ja OKM kanssa

Aikataulu: 2019 alkaen

Kustannukset: 1 miljoonaa euroa

Äänioikeusikäraja -kokeilu: seuraavissa kuntavaaleissa kokeillaan 16-vuotiaiden äänioikeutta. Kokeiluun valmistautuminen tapahtuu yhteistyössä peruskoulun ja kuntien kanssa. Edellyttää, että perusopetuksen uuden opetussuunnitelman mukainen demokratiapainotus toteutuu koulutyössä.

Vastuu: OM, OKM, yhteistyössä Kuntaliitto ja kunnat

Aikataulu: valmistelu 2018 alkaen

Kustannukset: 1 miljoonaa euroa

Demokratia & digitalisaatio -pilotit:

Vaalikoneuudistus demokratianäkökulmasta. Toteutetaan seuraavien eduskuntavaalien yhteydessä. Taustaa: vaalikoneet ovat keskeisin äänestäjiä palveleva digiajan innovaatio. Niistä voidaan kehittää entistä monipuolisempia välineitä, jotka lisäävät kansalaisten kiinnostusta vaaleihin ja päätöksentekoon. Vaalikoneet palvelevat nykyisin median journalistisia tarpeita, ehdokkaita sekä niitä äänestäjiä, joilla on vähintäänkin kohtuullinen tietotaso ja kyky mielipiteenmuodostukseen ajankohtaisissa kysymyksissä. Vaalikoneissa on mahdollista ottaa nykyistä paremmin huomioon esimerkiksi nuorten tiedontarpeet. Ne voivat olla kansalaiskonsultaation areena, monipuolinen tietovaranto ja yhteiskehittämisen kohde. Uudistus edellyttää vaalikoneiden arviointia ja uudistuksen suunnittelua demokratianäkökulmasta. Arvioitava on muun muassa millaista kieltä, millaisia käsitteitä, teemoja ja kysymyksenasetteluja valitaan ja miten vaalikone teknisesti palvelee eri tarpeita ja käyttäjäryhmiä (mm. eri kansalaisryhmät, ehdokkaat, politiikan valmistelu, julkinen keskustelu ja media). Uudistuksessa on vältettävä yhdelle kohderyhmälle suunnatun erillisen vaalikoneen rakentaminen, koska sen riski on esimerkiksi nuorten ohjaaminen erilliselle areenalle, keskustelun marginaaliin.

Vastuu: Toteutus yhteistyössä keskeiset mediat, demokratiatutkijat ja viestinnän asiantuntijat. Tarvittaessa hankerahoitusta oikeusministeriöstä.

Aikataulu: valmistelu 2018, toteutus 2019

Kustannukset: 0,5 miljoonaa euroa

Get Out The Vote -pilotti. Vaalien lanseeraus nuorille seuraavissa eduskuntavaaleissa: nuorten kontaktointi tekstiviestillä. Linkittyy vaaliviestinnän ja vaalikoneen uudistamiseen (viestin sisältö, linkit tietolähteisiin ja vaalikoneeseen). Mahdollista kohdentaa esimerkiksi toisen asteen oppilaitoksissa opiskeleviin. Pilotin toteutus edellyttää koeasetelman rakentamista. Mallia voidaan ottaa Tanskan vastaavasta kokeilusta.

Vastuu: OM, yhteistyökumppanina demokratiatutkijat ja viestinnän asiantuntijat

Aikataulu: valmistelu 2018, toteutus 2019

Kustannukset: 0,5 miljoonaa euroa

3.3 Lapsi- ja nuorilähtöisen säädös- ja palvelujärjestelmän luominen

Lapsista ja nuorista 10–20 prosenttia jää vaille riittävää lähiyhteisön ja viranomaisten tukea. Yksinomaan perusasteen koulutuksen varaan jääminen on hyvin tunnettu eriarvoistumiskehityksen riski. Lapsen ja nuoren elämäntilanteesta lähtevä tarkastelu edellyttää huomattavasti nykyistä kokonaisvaltaisempaa toimintaa sekä vuorovaikutusta lapsen ja nuoren lähiyhteisön kanssa.

Nykyiset palvelut vastaavat pääsääntöisesti hyvin suurimman osan tarpeisiin, mutta eriarvoistumisen riskitilanteissa nykyisen säädös- ja vastuurakenteen mukainen palvelujen erikoistuminen ja eriytyminen on kuitenkin osa ongelmaa, ei sen ratkaisua. Eriarvoistumisen estäminen, kasvatusta ja oppimisen edistäminen tulee ymmärtää yhtenä kokonaisuutena. Vastuullinen aikuinen, yhteisö johon kuulua ja mielekästä tekemistä, tulee löytyä jokaisen lapsen ja nuoren kehityspolun kaikissa vaiheissa, myös perhe mukaan ottaen. Tämä on tärkeää ottaa huomioon myös maakuntien hallinnollisten ratkaisujen muodostumisessa.

Tarvitaan toimintakulttuurin muutos lapsi- ja perhelähtöisen moniammatillisen osaamisen varmistamiseksi. Palvelut tulee kohdentaa ongelmien juurisyihin. Palvelujen ja tuen tulokellisuutta ja vaikutuksia tulee arvioida ja mitata.

Varhaisten vuosien merkitys oppimiselle ja hyvinvoinnille on merkittävä. Suomessa 3–5-vuotiaat osallistuvat varhaiskasvatukseen selvästi alle OECD- ja EU-keskiarvojen sekä EU-tavoitteen. Osallistumista vähentävät taloudellisesta tilanteesta, vanhempien työmarkkina-asemasta ja työaikamuodosta sekä sisarusten hoivasta aiheutuvat esteet säädöksissä ja käytännöissä.

Työryhmän ehdotus:

Uudistetaan säädöspohja lapsi- ja nuorilähtöisten palvelujen toteuttamiseksi (lapsi- ja nuorisopolitiikan linjaukset). Kasvatus ja opetus käsitellään lainsäädännössä yhtenäisenä kokonaisuutena. Nykyiset eriyttävät säädökset erimerkiksi oppilashuoltolainsäädännön osalta puretaan. Oppilaanohjaus, tuki ja neuvonta kytketään vahvemmin osaksi kouluyhteisöjen toimintaa. Lisätään varhaiskasvatukseen osallistumisastetta.

Toimenpiteet:**3 Uudistetaan säädöspohja lapsi- ja nuorilähtöisten palvelujen toteuttamiseksi**

Lapsuuteen ja nuoruuteen liittyvää eriarvoisuutta ei enää poisteta ilman vahvoja toimia siinä vaiheessa, kun se ongelmana ilmenee. Tyttöjen ja poikien väliset erot, sekä laajemminkin lasten väliset tarpeet, lähtökohdat ja edellytykset ovat moninaistuneet ja edellyttävät siksi kokonaisvaltaisempaa ja yksilöllisempää vastausta tasa-arvon toteutumiseksi. Lapsen ja nuoren polkua pitää lainsäädännöllisesti katsoa kokonaisuutena, ja vahvistaa eri hallinnonalojen ja viranomaisten yhteistyöhön perustuvaa hyvinvoinnin ja oppimisen välistä kytkentää myös palveluiden turvaamisessa.

Tarvitaan toimintakulttuurin muutos, joka lähtee lapsen ja nuoren tarpeiden, elämäntilanteen ja kehitysvaiheen ymmärryksestä. Jokaista lasta ja nuorta varten on oltava tarvittaessa kokonaisymmärrystä edustava kanssakulkija, oma työntekijä. Tuon työntekijän tukena on oltava tarvittaessa moniammatillisen osaamisen tiimi, joka on voitava joustavasti rakentaa yli hallinnollisten vastuurajojen. Yksilökeskeisestä tuen mitoituksista siirrytään yhteisön tukemiseen siten, että lapsen, perheen ja lapsesta ja nuoresta vastuullisen kanssakulkijan käytettävissä on erityispedagogista osaamista, psykologin, perhetyön, sosiaalityön, lastensuojelutyön ja ohjauksen osaamista ja tukea.

Hyödynnetään olemassa olevaa luokanvalvojakorvausta ja -järjestelmää nykyistä systemaattisemmin erityistä tukea tarvitsevien tukemisessa ja tukitoimia ennaltaehkäisevässä oppilashuoltotoiminnassa.

Peruskoulun yläluokilla ja toisella asteella erityisen tuen tarpeessa oleville nuorille rinnalla kulkijaksi määritellään esim. nuorisotyöntekijä tai etsivä nuorisotyö. Vahvistetaan nuorisotyön voimavaroja niin, että jokaisella koulutuksesta pudonneella 17–18-vuotiaalla on henkilökohtainen tukihenkilö.

Palvelut tulevat asiakkaan luokse, joten ne toimeenpannaan siellä, missä lapsi ja nuori luontevasti muutenkin elää arkeaan. Neuvola, päiväkotitoi, varhaiskasvatuksen yksiköt, koulu ja toisen asteen oppilaitokset ovat luontevia ympäristöjä, missä monia palveluja voidaan toteuttaa. Jalkautetaan nuorisotyön, perhetyön ja sosiaalityön osaamista varhaiskasvatuksen yksiköihin ja kouluihin.

Lapsen ja nuoren elämänpolun tietoja on voitava lapsen huoltajien ja nuoren suostumuksella käyttää myöhempien mahdollisten ongelmien ennaltaehkäisevään tukeen. Tämä edellyttää mahdollisuutta ja valmiutta hyödyntää systemaattisesti tietoja julkisten viranomaisten välillä lapsen ja nuoren elämänpolulla yli erilaisten nivelkohtien. Tässä voidaan hyödyntää LAPE-kärkihankkeen esittämää yhteistä sähköistä tiedonhallintaa. Edellä kuvattun toimintamallin käyttöönotto edellyttää sekä nykyisen säädöspohjan uudelleentarkastelua että kansallista ohjelmallista kehittämistä.

Säädetään laki lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluista. Raamisäädöstö sisältää säädökset lapsi-, nuori- ja perhelähtöisten palveluiden tavoitteista, toteuttamisesta, eri viranomaisten välisen yhteistyön järjestämisestä ja vastuista sekä lasten, nuorten ja perheiden tuen tarpeiden määrittelystä.

Kasvatus ja opetus käsitellään lainsäädännössä yhtenäisenä kokonaisuutena. Nykyiset eriyttävät säädökset esimerkiksi oppilashuoltolainsäädännön osalta puretaan. Oppilaanohjaus, tuki ja neuvonta kytketään vahvemmin osaksi kouluyhteisöjen toimintaa. Neuvo-olan, päivähoidon ja varhaiskasvatuksen, varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen, perusopetuksen ja toisen asteen säädökselliset vastuut nivelkohtien osalta selkeytetään.

Vastuu: OKM ja STM

Aikataulu: 2019–2022

Kustannukset: Kustannuksia voi aiheutua paitsi uudistuksen valmistelusta ja toimeenpanosta, mahdollisista lisätarpeista varhaiskasvatuksen ja toisaalta toisen asteen koulutuksen ikäluokan osallistumisasteen nostosta. Ennaltaehkäisevää luonnetta korostaessaan uudistus voi voimassa ollessaan pienentää yhteiskunnan kokonaiskustannuksia. Jos hankkeen yhteydessä halutaan toteuttaa palvelutason parannuksia, niistä luonnollisesti aiheutuu lisäkustannuksia.

Tähän toimenpiteeseen liittyvät myös kehittämisohjelma -ehdotus (luku 7.1.) sekä vaikutamissuunnitelman toimenpide 29 (luku 7.3.).

4 Siirrytään porrastetusti koko ikäluokan kattavaan 5- vuotiaana alkavaan varhaiskasvatukseen

Yhteiskunnan mahdollisuus vaikuttaa ennaltaehkäisevästi eriarvoisuuteen on vahvimmiltaan silloin, kun luodaan edellytyksiä oppimaan oppimiselle ja kyvykkyyksiä oman elämän rakentamiseen. Viime vuosikymmenien tutkimustulokset ovat lisänneet ymmärrystä varhaiskasvatuksen merkityksestä nimenomaan tasa-arvon edistäjänä.

Suomessa varhaiskasvatukseen osallistumisaste aina 3-vuotiaasta eteenpäin on selvästi alle OECD- ja EU-keskiarvojen sekä EU-tavoitteen. Peruskoulun aloittavien lasten valmiuksis-

sa nähdään nykyisellään jo merkittäviä eroja esimerkiksi sanavaraston laajuudessa. Nämä erot voivat olla merkittävä tekijä myönteisten tai kielteisten oppimiskokemusten ja minäkyvykkyyden muotoutumisessa.

Koko ikäluokan 5-vuotiaasta kattava, oppivelvollisuutta edeltävä, nykyisen varhaiskasvatustulain tavoitteiden mukainen varhaiskasvatus on parhaita investointeja yhteiskunnan eheyteen ja tasa-arvoon. Tarvittavien resurssien ja kelpoisuuden omaavan henkilöstön riittävyyden varmistamiseksi on järkevää tehdä siirtyminen ajallisesti portaittain.

Ensimmäisenä vaiheena jo tällä vaalikaudella voidaan poistaa varhaiskasvatuksen eriarvoistavat säädökset ja käytännöt vanhempien vaihtelevissa työmarkkinatilanteissa, joustavien hoitoaikojen tarpeissa (ml. pienten koululaisten ilta- ja viikonloppuhoito), kotihoidon tuen ja varhaiskasvatusmaksujen kannustavuudessa. Kokonaisuudessaan ikäluokan kattavaan varhaiskasvatukseen esitetään siirryttäväksi vuoteen 2022 mennessä.

Kustannukset: Merkittävät kustannukset kohdentuvat seuraavan hallituskauden jälkipuoliskolla 5-vuotiaiden maksuton varhaiskasvatus; vuositasolla 90 Milj. €, josta 30 Milj. € maksutulojen vähenemisenä ja 60 Milj. € osallistumisasteen noususta johtuvana.

3.4 Asumisen eriarvoistumisen vähentäminen

Asuntomarkkinoiden kärjistynyt polarisaatiokehitys näkyy asumisen eriarvoistumisena: kasvukeskuksissa kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen puutteena ja haja-asutusalueilla asuntojen arvomuutosten aiheuttamina taloudellisina ongelmina. Tuloerojen kasvu ja maahanmuuton lisääntyminen lisää paineita asuinalueiden monipuolisuuden turvaamiseen ja toimenpiteisiin asunnottomuuden vähentämiseksi pitkäjänteisellä asuntopolitiikalla. Kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen määrän lisääminen vaikuttaa suoraan pienituloisten ihmisten toimintaedellytyksiin ja vähentää taloudellista eriarvoisuutta. Asuinalueiden eriytymiseen liittyy sosiaalisten ongelmien kasautuminen, palveluiden heikkeneminen ja asukasrakenteen yksipuolistuminen. Asuinalueen vaikutus asukkaiden hyvinvointiin kohdistuu voimakkaammin juuri heikommassa asemassa oleviin. Valtion ja kasvukeskusten kuntien yhteistyöhön perustuvat MAL-sopimukset (2020–2023) luovat lähivuosina mahdollisuuden merkittävästi monipuolistaa kohtuuhintaista asuntojen tarjontaa, vahvistaa valtion tukemien vuokra-asuntojen rakentamista sekä edistää asuinalueiden sosiaalista eheyttä.

Tämä edellyttää, että valtion liikenneinvestoinnit, infra-avustukset sekä valtion tukeman asuntorakentamisen tuotantotuki ja hankintalainoitus kytketään nykyistä vahvemmin kannustamaan kuntien halukkuutta ja valmiutta hankkia aktiivisesti asuntorakentamisen kan-

nalta keskeisesti sijaitsevaa maata, luovuttaa sitä edullisin ehdoin erityisesti vuokra-asun-
torakentamiseen saavutettavuudeltaan hyvillä alueilla sekä edistää monipuolisia asuina-
alueita uudis-, korjaus- ja täydennysrakentamisessa.

Asuntomarkkina-alueilla, joilla ARA-vuokra ylittää markkinavuokran, painopisteenä ovat
ennaltaehkäisevät toimet ARA:n vuokra-asuntojen kustannustehokkuuden ja vuokrien kil-
pailukyvyn varmistamiseksi.

Työryhmän ehdotus:

**Lisätään kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja ja hillitään asumiskustannuksia pa-
rantamalla MAL-sopimusten vaikuttavuutta ja luodaan asumiseen liittyvän
eriytymisen ehkäisypolitiikka.**

Toimenpiteet:

5 Lisätään kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja ja hillitään asumiskustannuksia

Kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen määrän lisääminen vaikuttaa suoraan pienituloisten
ihmisten toimintaedellytyksiin ja vähentää taloudellista eriarvoisuutta. MAL-sopimusten
(2020–2023) vaikuttavuutta parannetaan ja asetetaan tavoitteeksi, että valtion tukemien
vuokra-asuntojen osuus on pääsääntöisesti 30 prosenttia kaupunkiseudun koko asunto-
tuotannosta. Valtion infrainvestointeja ja -avustuksia kohdentamalla kannustetaan nykyis-
tä enemmän kaupunkiseutuja, jotka omilla maa-, tontti- ja kaavoitustoimenpiteillä panos-
tavat kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tuotantoon ja yhdyskuntarakenteen eheyteen.

Yhteistyössä suurten kaupunkiseutujen kuntien ja valtiovallan kanssa ryhdytään laatimaan
vuokra-asuntojen kysynnän ja tarjonnan tasapainottavaa pitkäjänteistä strategiaa, johon
sisällytetään alue- ja veropoliittiset välineet, infra-investoinnit, MAL-sopimukset, kaupun-
kiseutujen yleiskaavallinen yhteistyö sekä sosiaalista kestävyyttä lisäävät toimenpiteet.
Korkotuetun hankintalainoituksen ehtoja muutetaan siten, että valtion tukemia yksittäisiä
vuokra-asuntoja voidaan hankkia omistusasuntojen muodostamista isommista uusista ta-
lo- tai korttelikohteista.

Samassa yhteydessä selvitetään mahdollisuudet käynnistää erityisesti Helsingin seudul-
la valtion tuella kohtuuhintainen omistusasuntojen ja/tai laajamittaisempi omatoimisten
ryhmärakennushankkeiden rakentaminen. Korkotukilainoitusta tulee jatkossa yksinker-
taistaa yhdistämällä nykyiset korkotuet yhdeksi kokonaisuudeksi.

MAL-sopimusmenettely otetaan käyttöön Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseu-
duilla. MAL-sopimusosapuolina ovat ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö,
liikennevirasto, ARA ja MAL-kaupunkiseutujen kunnat. Investoinnit toteutetaan valtion ja
kuntien kehys- ja budjettiraamien puitteissa.

Vastuu: YM

Kustannukset: Tarvittava lisärahoitus osoitetaan Valtion Asuntorahastosta erikseen määriteltävän myöntämisvaltuuden puitteissa eikä toimenpiteellä siten ole suoraa budjettivaikutusta

6 Luodaan asumiseen liittyvän eriytymisen ehkäisypolitiikka

Käynnistetään yhteistyössä valtion, maakuntien ja kaupunkiseutujen kanssa eriytymisen ehkäisyyn ja torjuntaan perustuva sopimuspohjainen politiikka, jonka painopisteinä ovat investoinnit ja panokset ennaltaehkäiseviin palveluihin, uuteen työhön, yrittämiseen, koulutuksen ja osaamisen vahvistamiseen sekä vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien parantamiseen.

Vastuu: YM

Aikataulu: Valmistelu 2018

Kustannukset: Ei budjettivaikutusta

Luvun 3.4. toimenpiteisiin liittyy myös toimenpide-ehdotus 18 (luku 6).

4 Palauttavat toimet – työryhmän ehdotukset

Sosiaaliturvan tavoitteena on sekä eriarvoisuuden vähentäminen että aktiivisuuden ja työllisyyden lisääminen. Tavoitteena on, että etuuksien ja palvelujen rakenteet ovat johdonmukaisia, asiakkaiden kannalta ymmärrettäviä sekä tukevat kansalaisten kohtuujassa tapahtuvaa palautumista itsenäiseen elämään. Palauttavat toimenpiteet kohdistuvat ensisijaisesti työikäiseen väestöön ja vahvistavat heidän toimintakykyään.

4.1 Tulonsiirtojen ja palvelujen yhtenäistäminen ja kannustavuus

Kansainvälisten vertailujen mukaan suomalainen tulonsiirtojärjestelmä toimii yleisesti varsin hyvin. Tuloerot ja köyhyys on Suomessa pientä ja köyhyysvaje on EU-maiden pienimpiä. Haasteena kuitenkin ovat eriarvoistumiseen kytkeytyvät köyhyystaskut ja huono-osaisuuden notkelmat²⁷ sekä byrokratia- ja kannustinloukut, jotka aiheuttavat väliinputoamia, päällekkäisyyksiä ja tehottomuutta.

Nuorista (20–24-vuotiaat) miehistä 15,7 % ja naisista 13,5 prosenttia kuuluu NEET-ryhmään eli ovat opiskelun ja työelämän ulkopuolella.²⁸ Viimesijaisen perustoimeentulotuen varassa on vuonna 2017 ollut yli 79 000 18–24-vuotiaasta nuorta. Heidän osuutensa ikäryhmänsä väestöstä oli 18 %, kun kaikkien perustoimeentulotuen saajien osuus väestöstä oli 7,3 %. Kuukausitasolla ansiotuloja oli vuoden 2017 aikana 4–6 %:lla 18–24-vuotiaista perustoimeentulotuen saajista. Koko vuoden aikana jonain toimeentulotuen saantikuukautena ansiotuloja oli 14 %:lla nuorista.

²⁷ Saari, J. (2015). Huono-osaiset – Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. Helsinki: Gaudeamus.

²⁸ Eurostat 2016

Sosiaaliturvajärjestelmään rakentuneet erilaiset byrokratia- ja kannustinloukut vahvistavat sosiaaliturvariippuvuutta ja lukitsevat sosiaaliturvan asiakkaita työmarkkinoiden ulkopuolelle. Byrokratia- ja kannustinloukkuja vähentämällä, väliinpuotoamisia ehkäisemällä ja etuusjärjestelmää selkiyttämällä luodaan paremmat edellytykset työn vastaanottamiselle ja sitä kautta osallisuuden parantamiselle.

Työryhmän ehdotus:

Vähennetään kannustinloukkuja ja väliinpuotoamisia etuusjärjestelmää selkeyttämällä. Yhdistetään perusturvan minimitason etuudet (toimeentulotuki, työttömän peruspäiväraha, työmarkkinatuki, sairauspäiväraha, vanhempainpäiväraha ja asumistuki) perusturvalaiksi vaiheittain ja tarkastellaan asumistukijärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta. Minimitason etuuksien yhtenäistämisen yhdeksi perusturvalaiksi mahdollistaa asiakkaalle selkeämmän tulonsiirtojärjestelmän, joka vähentää kannustinloukkuja ja väliinpuotoamisia. Ensi vaiheessa tulisi uudistaa toimeentulotukilakia siten, että asiakkaille kohtuuttomat tilanteet vähenevät ja lakiin saadaan nykyistä paremmat kannustimet työn tekemiseen ja ylimääräinen asiakkaiden kahden luokun asiointi saadaan nykyistä vähäisemmäksi.

Yhdistetään nykyiset kaksi asumistukijärjestelmää ottaen huomioon mm. eläkeläisten tulotaso. Vammais- ja hoitotukien saajien etuudet ja palvelut tulevat usealta taholta ilman kokonaisnäkemystä. Niiden yhdistäminen moniammatilliseen yhteistyöhön perustuvalla suunnitelmalla kohdentaisi etuudet ja palvelut nykyistä paremmin. Lapsiperheiden etuuksia kehitetään kokonaisuutena.

Toimenpiteet:

7 a) Vähennetään kannustinloukkuja ja väliinpuotoamista etuusjärjestelmää selkeyttämällä.

Perusturvalaki kokoa nykyisiä etuuksia yhteen lakiin. Uudistus selkeyttää lainsäädäntöä asiakkaan näkökulmasta ja vähentää hallintokustannuksia. Perusturvalaki mahdollistaa byrokratia- ja kannustinloukkujen vähentämisen, painottaa palkitsemista sanktioiden sijaan ja siirtää vastuuta sosiaaliturvajärjestelmän toimivuudesta asiakkaalta hallinnolle.

Minimitason etuudet yhdistetään yhdeksi ”perusturvan” laiksi, joka on syyperusteinen ja on asiakkaalle selkeämpi. Käsitteitä sekä etuuden laskentaa yhdenmukaistetaan. Asumiskustannusten kasvun hillitsemiseen lisätään uusia keinoja samalla kun lapsiperheiden yksilöllisiä tarpeita voidaan asumiskustannusten kohtuusharkinnassa ottaa huomioon nykyistä paremmin mm. erotilanteissa.

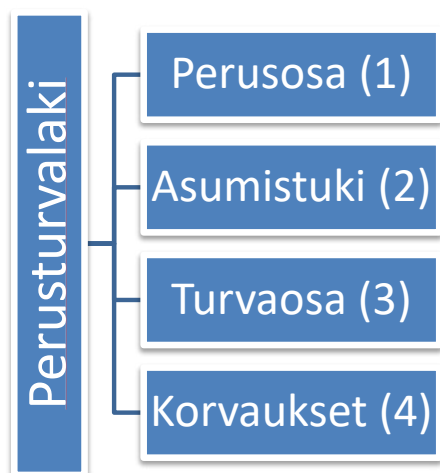
Perusturvalaki sisältää mm. toimeentulotuen, työttömän peruspäivärahan, työmarkkinatuen, sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahan sekä asumistuen. Sairaus- ja vanhempainpäivärahan nykyinen vähimmäismäärä (24,64 e/ pv / 616 e/ kk) muodostaa perusosan/ vähimmäismäärän, joka on myös työmarkkinatuen ja peruspäivärahan vähimmäismäärä.

Perusturvan perusosaa maksetaan työmarkkinatuen ja peruspäivärahan tasolle korotettuna (osallistumislisä) 697,00 e/kk niiden työmarkkinoiden käytettävissä oloa koskevien edellytysten täyttyessä, jotka säätelevät henkilön oikeutta työttömyysetuuteen. Perusturvan korotettu perusosa toimii siten ansiopäivärahan laskennan perustana, eikä muutoksella puututa ansio- ja peruspäivärahan kytkökseen.

Syyperusteisuus tarkoittaa nykyistä vastaavasti työttömän kohdalla sitä, että saadakseen työttömän perusosaa, on hänen työnhakunsa oltava voimassa. Lisäksi edellytetään nykyistä vastaavasti, että työtön on ilmoittanut olevansa valmis ottamaan vastaan kokoaikatyötä ja tavoitteena on työllistyminen kokoaikatyöhön. Käytännössä hän saa silloin korotettua perusosaa, joka vastaa määrältään nykyistä työmarkkinatuen ja työttömyyspäivärahan vähimmäismäärää 697 e/kk. Työttömän perusosaa saa ilman korotusta, jos laiminlyö työttömyysturvan saamisen edellyttämän aktiivisuuden. Tämä perusosa on enintään kahdeksi kuukaudeksi ja korvaa nykyisen työttömyysetuuden poistumisen kokonaan. Perusosa ei siis ole vapaasti valittavissa edullisuusvertailun tms. perusteella.

Jos asiakkaalla on ollut edeltäviä työtuloja, niin myös sairauspäivärahan ja vanhempainpäivärahan määrä määräytyy kuten nykyään. Etuudet ovat verollisia kustannusten korvaustyyppisiä etuuksia lukuun ottamatta. Perusosan ja Asumistukiosan lisäksi omina osioina ovat Turvaosa ja Korvausosa. Turvaosassa on perustoimeentulotuen tarvittavia osioita (perusosa ja muut perusmenot) ja sen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo nykyistä perustoimeentulotukea vastaavasti. Näitä ovat mm. asumistukea korkeammat asumiskustannukset ja tarpeelliset terveydenhuoltomenot. Korvausosa sisältää erityiskustannusten korvaustyyppiset etuudet, joissa oikeus on helppo todeta ja kustannusten määrässä ei ole harkintaa (sv-korvaukset, lapsilisä). Kitkakohta voi muodostua perusosan ja ansio-osan väliin; tähän kiinnitettävä erityistä huomiota jatkovalmistelussa.

Laki sisältää nykyisellä tavalla sanktiot työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä kieltäytymisestä. Syyperusteisuuden vahvistamiseksi ja toimeentulotuen laajan käytön vähentämiseksi työttömyysetuuden lakkauttamisen sijaan tulee ensisijaista olla työttömyysetuuden alempi taso eli perusosa sen sijaan, että työttömyysetuuden menettää kokonaan laiminlyönnin perusteella. Laiminlyönnin jatkuessa kaksi kuukautta poistuu oikeus työttömyysetuuteen, joka käytännössä usein tarkoittaisi perustoimeentulotuella siirtymistä. Lisäksi työmarkkinatuen odotusaika 21 viikkoa tulee poistaa, koska se tulee henkilöille jotka ei ole täyttänyt työssäoloahtoa ja jolla ei ole peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa ammatillista koulutusta, vaikka heillä ei ole mitään laiminlyöntiä. Työmarkkinatuen nykyinen 21 viikon odotusaika ohjaa nuoria viimesijaisen toimeentulotuen piiriin.

Kuvio 5. Perusturvalain rakenne

Kannustavuus ja ennakoitavuus asiakkaan näkökulmasta tulevat osallistumislisästä ja siitä, että etuuksien laskentasäännöt ja käsitteet yhdenmukaistetaan. Kannustavuuden näkökulmasta on keskeistä, että etuudet ja ansiotulot yhteen sovitetaan nykyistä kannustavammalla ja asiakkaalle helposti ymmärrettävällä tavalla. Yhteensovittamisen lähtökohtana on, että etuusmäärät vähenevät asteittain (lineaarinen malli) työn teon lisääntyessä siten, että työn tekemisen lisääminen on aina kannattavaa.

Hallintomenoissa saadaan säästöä, kun etuuksien lukumäärää ja asiakkaiden etuudelta toiselle siirtymistä vähennetään. Asumistuen ja toimeentulotuen asumiskustannuksien osalta tulisi tehdä muutokset, jotka eivät suosi muuttoa kalliimpiin asuinalueisiin, mutta toisaalta mahdollistavat työn perässä muuttamisen. Käytännössä asumistuki ja perustoimeentulotuen hyväksyttävät kustannukset ovat tällöin enemmänkin työssäkäyntialueita vastaavia kuin kuntakohtaisia. Toisaalta yksilöllistä harkintaa lisätään, jotta esimerkiksi eroperheiden lapset eivät joudu kohtuuttomiin tilanteisiin eli muuttamaan, jos saavutettavat taloudelliset hyödyt ovat lapsille aiheutuvat haitat huomioon ottaen kokonaisuutena vähäisiä. Muutokset asumistuessa ja asumiskustannusten huomioimisessa johtavat siihen, että entistä useampi tukia saava muuttaa kaupunkikeskuksen sijaan ympäristökuntiin. Tähän liittyviä mahdollisia haittavaikutuksia pienentää kohdan 3.4 Asumista koskevat toimenpiteet. Tässä yhteydessä tulee arvioida kuntien ja maakuntien kannustimet kustannusten jaon näkökulmasta.

Perusturvalain säätämisen yhteydessä tulee tarkistaa edellä mainittujen etuuksien rajapinnat muihin etuuksiin ja palveluihin kuten terveydenhuoltomenojen tai asumispalvelujen menojen valuminen toimeentulotukeen.

Ehdotettu perusturvalaki ei ole sama kuin perustulo, mutta perustulokokeilun tuloksia hyödynnetään muun muassa tarvittavien kannustimien vaikuttavuusarvioinnissa. Lisäksi on syytä arvioida missä määrin nykyinen syysperusteinen perusturva voisi vaiheittain siirtyä kohti perustulomaista tai negatiivisen tuloveron kaltaista toimintatapaa, joissa sosiaalietuudet ja työtulot yhteen sovitetaan nykyistä paremmin asiakkaan säännöllisten tulojen jatkuvuuden turvaamiseksi. Arvioinnissa hyödynnetään käynnissä olevan perustulokokeilun seurantatutkimusta.

Korostetaan Kelan ja kuntien yhteistyötä mm. ohjaamalla vielä nykyistä laajemmin sosiaalitoimen tarpeessa olevia asiakkaita sosiaalipalvelujen piiriin. Kuntien/maakuntien sosiaalitoimen välineeksi jää edelleen ehkäisevä toimeentulotuki. Taloudellista tukea käytettäisiin mm. eriarvoistumisen ehkäisyyn, pitkäaikaisen toimeentulotuen estämiseen, asumisen turvaamiseen, ylivelkaantumisen tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseen. Maksamisen keskittämisen ja roolien selkeyden sekä yhdenvertaisuuden näkökulmasta olisi hyödyllistä kokeilla esimerkiksi alueellisesti yhteistyömallia, jossa sosiaalitoimijat tekisivät lausunnot nykyisestä ehkäisevän tuen tarpeesta ja Kela maksaa ehkäisevän tuen asiakkaalle tämän perusteella.

Toimeksiannon mukaisesti tässä ehdotuksessa on tuotu yksi mahdollinen vaihtoehto perusturvalain sisällöksi, mutta ei ole pyritty laatimaan yksityiskohtaista lakiesitystä. Perusturvalain valmistelun alustava vaiheistusehdotus on kuvattu liitteessä 1.

Vastuu: STM, Kela

Aikataulu: 2019–2023

Kustannukset: Nyt tehdyillä ehdotuksilla kustannuksia tulee ansiotulovähennyksestä 6 milj. € (ks. toimenpide-ehdotus 7 b) ja asumistukien yhdistäminen toteutetaan kustannusneutraalisti (ks. toimenpide-ehdotus 7c)

7 b) Uudistetaan toimeentulotuki kannustavammaksi ja asiakaslähtöisemmäksi ja parannetaan sosiaalitoimen edellytyksiä

Toimeentulotukilakia muutetaan asiakkaan kannalta kannustavammaksi, väliinputoamisia ehkäiseväksi, perheitä paremmin tukeväksi sekä kahden luukun asiointia vähentäväksi. Kelalle lisätään mahdollisuus myöntää nykyistä enemmän perustoimeentulotukea lähinnä silloin kun kunta joka tapauksessa tulisi todennäköisesti tuen myöntämään. Esimerkiksi tuen myöntämismahdollisuudet vähäisten menoylijäämien osalta poistavat kahden luukun asiointia (vähentäen muun muassa sairaiden ja eläkeläisten turhaa asiointia sosiaalitoimessa). Kelalla tulisi olla paremmat mahdollisuudet ottaa huomioon sosiaalitoimijoiden lausunto ja perheen kokonaistilanne. Tarvetta tähän on erityisesti perheen ja lasten näkökulmasta, kun harkitaan esimerkiksi velvoitetta muuttaa halvempaan asuntoon toisen vanhemmista muutettua kotoa pois. Tietojen luovuttamista ilman asiakkaan suostumusta

ehdotetaan laajennettavaksi varhaisen puuttumisen edistämiseksi sosiaalityössä vastaavalla tavalla, kun nuorisolaissa on säädetty etsivän nuorisotyön osalta.

Toimeentulotuessa ansiotulojen ja toimeentulotuen yhteensovittaminen tulee tehdä nykyistä kannustavammaksi siten, että asiakkaalle jää työtuloista enemmän käyttöön kuin nykyään. Nyt ansiotuloista jää käyttöön 50 euroa ja tämän ylittäviltä osin vähintään 20 %, kuitenkin enintään 150 euroa. Liitteessä 1 on laskelma, jossa ansiotulovähennys nostetaan 20 % :sta 30 %: een. Kannustimet olisivat merkittävästi paremmat kuin tällä hetkellä. Esitys kasvattaa toimeentulotukimenoja enintään 6 miljoonaa euroa. Uusia toimeentulotuen saajia on noin 2000 kotitaloutta, joissa on yhteensä noin 4000 henkilöä (aikuisia ja lapsia). Toimeentulotukimenojen kasvu vähenee välittömästi, jos työn tekeminen lisääntyy paremman kannustavuuden myötä. Ehdotus on perusteltu sekä työn kannustavuuden lisäämisen että eriarvoisuuden vähentämisen näkökulmista, koska toimeentulotukiasiakkaiden efektiivinen marginaaliveroaste on yli 80 pienillä tulotasoilla, kun veroprosentti keskimäärin koko-aikatyötä tekevillä on noin 25.

Vastuu: STM, Kela

Aikataulu: 2019–2020

Kustannukset: kustannuksia tulee ansiotulovähennyksestä 6 Milj. €. Tarkempia laskelmia liitteessä 1.

7 c) Uudistetaan asumistuet

Asumistukien uudistamisessa tuen saajien taloudellinen tilanne ja elämäntilanteeseen liittyvät erityisolosuhteet otetaan huomioon. Asumistuki on turvaamassa esimerkiksi lesken asumista. Asumistukea tulee tarkastella yhdessä toimeentulotuen kanssa, jotta tuet eivät aiheuta asiakkaille kohtuuttomia tilanteita tai sisällä kannustimia ylikalliiseen asumiseen. Iäkkäiden leskien kohtuullisen asumisen turvaaminen tulee varmistaa. Lisäksi ehdotetaan tarkastettavaksi lain sisällön vastaavuus tämän päivän tarpeisiin esimerkiksi ruokakuntakassitteen ja kimppekämpässä asuvien opiskelijoiden osalta.

Eläkkeensaajan asumistuen yhtenäistäminen yleisen asumistuen kanssa säästää kustannuksia tarkemmista määrittelyistä riippuen noin 100 miljoonaa euroa. Säästö kohdennetaan pääosin asumistukeen, takuueläkkeen korottamiseen tai omaishoidon yhdenmukaistamiseen.

Asumistukien yhdistäminen lisää yhdenvertaisuutta, kun samassa taloudellisessa tilanteessa olevat saavat yhtä suuren asumistuen. Poikkeuksena tästä periaatteesta on iäkkäiden leskien suojaaminen. Leskeytyminen johtaa siihen, että leski jää yksin maksamaan aikaisemmin yhdessä maksettuja asumiskustannuksia. Tällöin kustannukset ovat usein iäkkäälle leskelle suuret hänen maksukykyyn nähden. Suojaus turvaa heidän mahdollisuuksiaan

jatkaa omassa asunnossaan asumista leskeytymisestä huolimatta. Jatkossa tulee arvioida myös muiden asiakasryhmien tarve korkeammalle asumistuelle tai toimeentulotuelle asuminen turvaamiseksi.

Vastuu: STM, Kela

Aikataulu: 2019–2020

Kustannukset: Toteutetaan kustannusneutraalisti. Liitteessä 1 on kuvattu yksi mahdollinen vaihtoehto kohdentaa yhdistämisen säästöä.

Luvun 4.1. toimenpiteisiin liittyy myös yhteiskuntapoliittisessa ohjauksessa huomioitava toimenpide-ehdotus 27 (luku 7.2.)

4.2 Työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen

Etuus- ja palvelujärjestelmät eivät riittävästi tue varhaiskasvatukseen osallistumista eikä työn ja perhe-elämän yhteensovitusta muuttuvassa työelämässä ja moninaisissa perherakenteissa. Perhevapaiden käyttö jakautuu hyvin epätasaisesti äitien ja isien kesken. Omaishoidon normit eivät tue alueellisesti yhdenvertaisella tavalla ansiotyössä olevien antamaa hoitoapua ja omaishoitoa.

Työryhmän ehdotus:

Etuus- ja palvelujärjestelmiä kehitetään ottamaan huomioon nykyistä yhdenvertaisemmin erilaiset perherakenteet. Nykytilanteessa lasten yhteishuoltajat ovat vanhempina eriarvoisessa asemassa etuusjärjestelmässä, eikä lapsen oikeus palvelujen saantiin riittävästi toteudu vuoroasumisessa.

Poistetaan omaishoidon tuen eriarvoiset käytännöt yhtenäistämällä kansallisesti myöntökriteerit, tuet ja palvelut. Omaishoidon tuessa kuntien tuki- ja palvelukäytännöt ovat vaihtelevia ja asettavat omaishoitajat ja -hoidettavat eriarvoiseen asemaan tulotasosta ja asuinkunnasta riippuen.

Neuvotellaan työmarkkinajärjestöjen kanssa hoivavapaakorvauksen käyttöönotosta korvaamaan tilapäisen palkattoman ajan ansionmenetyksiä. Omaisten tilapäisen auttamisen mahdollisuudet ovat pienituloisille työssäkäyville vähäiset ilman mahdollisuutta ansiomenetyksen korvaamiseen.

Toimenpiteet:

- 8 Luodaan omaishoidon tukeen (vanhukset, vammaiset ja pitkäaikaissairaat lapset) valtakunnalliset kriteerit sekä yhteen sovitetaan työ ja omaishoito.

Ehdotuksilla vähennetään erityisesti pienituloisten työssäkäyvien taloudellisia esteitä omaistensa tilapäiseen auttamiseen. Omaishoidon tukea uudistamalla poistetaan kuntien

erilaisista tuki- ja palvelukäytännöistä johtuva eriarvoisuus omaishoitajien ja hoidettavien asemassa.

Neuvotellaan työmarkkinajärjestöjen kanssa hoivavapaakorvauksen käyttöönotosta korvaamaan tilapäisen palkattoman ajan ansionmenetyksiä (sv-järjestelmä, TEAS raportin 37/2017 ehdotus).

Vahvistetaan omaishoidon tuelle valtakunnalliset myöntökriteerit, sisällytetään omaishoidon tuki henkilökohtaisen budjetin kokeiluihin ja kehitetään hoidettavan ja omaishoitajan tarpeisiin räätälöityjä palvelu- ja tukitoimia.

Vastuu: STM, kolmikanta

Aikataulu: 2019–2020

Kustannukset: Hoivavapaauudistus maksaa laskentamallilla 0,02 prosenttiyksikköä työntekijän ja palkansaajan vakuutusmaksuista, yhteensä noin 30 Milj. €. Omaishoidon valtakunnalliset myöntökriteerit toteutetaan kustannusneutraalisti, mikä yhtäältä nostaa ja toisaalta laskee nykyisiä palkkioita.

9 Otetaan huomioon moninaiset perherakenteet lapsiperheiden etuus- ja palvelujärjestelmässä.

Etuudet ja niihin liittyvät perhekäsitteet eivät enää vastaa kaikilta osin tämän päivän tarpeisiin. Siten useisiin etuuslakeihin tarvitaan uudistuksia, jotta etuuksissa voidaan paremmin ottaa huomioon erityisesti lapsiperheiden muuttuvat tilanteet ja tarpeet. (ks. toimenpide-ehdotus 7).

Kannustinloukkujen vähentämiseksi työttömyysturvan lapsikorotus yksinkertaistettaisiin verottomaksi etuudeksi, joka on riippumaton sovitellun päivärahan kaavasta ja työmarkkinatuen tarveharkinnasta. Samassa yhteydessä tarkistettaisiin eriarvoisuuden näkökulmasta eläkeläisten ja opiskelijoiden lapsikorotukset.

Ehdotuksilla parannetaan lapsen yhteishuoltajien yhdenvertaista kohtelua etuusjärjestelmässä sekä vuoroasuvien lasten oikeuksia palveluihin.

Otetaan huomioon kahden kotitalouden perheet maksamalla lapsilisät yhteishuoltajatilanteissa puoliksi molemmille huoltajille; ottamalla huomioon asumistuki vanhempien sopimuksen mukaisesti; ottamalla etävanhemman maksama elatusapu huomioon tämän toimeentulotukilaskelmassa sekä säätämällä vuoroasuvalla lapselle oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä koulukuljetukseen molemmista kodeista. Elatusavun huomioiminen perustoimeentulotuessa auttaa etävanhempaa, lähivanhempaa ja lapsia kun toimeentulotukea saavan etävanhemman tosiasiallinen mahdollisuus maksaa elatusapua paranee.

Vastuu: STM, Kela. OKM

Aikataulu: 2019

Kustannukset: Lapsikorotuksen muutokset tehdään kustannusneutraalisti.

Luvun 4.2. toimenpiteisiin liittyvät myös yhteiskunnallisessa ohjauksessa huomioitava toimenpide 28 (luku 7.2.) ja vaikuttamissuunnitelman toimenpide-ehdotus 30 (luku 7.3.).

4.3 Ylivelkaantumisen vastaiset toimenpiteet

Kotitalouksien ylivelkaantuminen on kasvanut koko 2000-luvun ajan. Erityinen ongelma on vakuudettomista kulutusluotoista johtuva ongelmavelkaantuminen. Ongelmien taustalla ovat: ylikuluttaminen, luottomarkkinoiden ja maksutapojen muutokset, luottojen helppo saatavuus ja markkinoinnin aggressiivisuus, kohtuuehtoisten luottotuotteiden ja velkajärjestelykeinojen vähäisyys, talousneuvonnan saatavuusongelmat ja pienituloisuus. Köyhien ja pienituloisten riski ylivelkaantua mm. äkillisen elämäntilannemuutoksen vuoksi on suuri. Pienituloisen taloudessa ei ole joustoja, ja vakuudettomat luottomuodot ovat kalliita. Erityisen korkea velkaantumiskriisi on yksinasuvilla, yksinhuoltajilla, eläkeläisillä ja työkyvyttömillä. Ylivelkaantumisen torjuminen estää eriarvoistumisen syventymistä.

Työryhmän ehdotukset vähentävät eriarvoisuutta ennaltaehkäisemällä talous- ja velkaongelmia sekä tehostamalla palveluita ongelmavelkojen ratkaisemiseksi ja ihmisten pääsyä palvelujen pariin.

Ylivelkaongelman ei ole nopeaa ja helppoa ratkaisua, koska asiat ovat monimutkaisia ja koskettavat eri toimijoita eri näkökulmista. Viimekädessä ihmiset ovat itse vastuussa taloudellisista ratkaisuistaan ja toimenpiteistään. Osa ihmisistä kykenee tekemään edullisia valintoja, mikäli heillä on käytössään tätä tukeva tieto, osaaminen ja apuvälineet sekä mahdollisuudet. Osa ihmisistä tarvitsee ohjausta ja neuvoja pystyäkseen toimimaan taloudellisesti järkevästi. Osaan tilanteista on mahdollista saada aikaan muutoksia tuottamalla ratkaisuja, joilla ihmisiä kyetään suojaamaan epäedulliselta toiminnalta. Kyse on myös markkinatilan säätelemisestä siten, että se aiheuttaa mahdollisimman vähän ongelmia ylivelkaantumisuhanalaisille ihmisille. Talousongelmat eivät ole kenenkään etu, vaan ne aiheuttavat ongelmia ja kannustinloukkuja niin yksilöille, yrityksille kuin yhteiskunnallekin. Ylivelkaantumisen kysymykset asettuvat oikeus-, sosiaali- ja kuluttajapolitiikan välimaastoon.

Työryhmän ehdotus:

Uudistetaan ylivelkaantumisen vastainen politiikka talous- ja velkaneuvonnan organisointia selkiyttämällä, kuluttajaluottoja sääntelemällä, kohtuuhintaisia luototusvaihtoehtoja kehittämällä ja velkaneuvontaa tehostamalla.

Toimenpiteet:

10 a) Selkiinnytetään talous- ja velkaneuvontapalveluiden organisointi

Arvioidaan kunnista oikeusaputoimistoihin vuonna 2019 siirtyvän talous- ja velkaneuvonnan mahdollisuudet antaa riittävästi talousneuvontaa velkaongelmatilanteiden selvittämisen ohella. Määritellään ehkäisevä talousneuvonta lainsäädännössä osaksi ehkäisevää työtä esim. maakuntien sosiaalityössä, kuntien ehkäisevässä työssä, asumisneuvonnassa ja järjestöissä. Otetaan talousneuvonnan osaamistarpeet huomioon esim. sosiaalityön koulutuksen kehittämisessä.

Vastuu: OM, STM

Aikataulu: Valmistelu 2018

Kustannukset: ei suoria kustannusvaikutuksia

10 b) Uudistetaan kuluttajaluottojen myöntämiskäytännöt

Uudistetaan kuluttajaluottojen myöntämistä koskeva lainsäädäntö²⁹, mm. laajennetaan korkokatto koskemaan myös yli 2000 € suuruisia luottoja sekä määritellään ja otetaan käyttöön seuraamukset korkokaton ja muun kuluttajaluottoja koskevan sääntelyn rikkomistilanteissa. Selvitetään, kehitetään ja otetaan käyttöön välineet (2019–2020) ns. positiivisen luottotiedon käytölle.

Vastuu: OM

Aikataulu: 2018–2019

Kustannukset: Vaikutus kustannuksiin määräytyy valitun toteutustavan perusteella, perustetaanko rekisteriviranomaisen hoitama rekisteri vai käytetäänkö digitaalisia ratkaisuja.

10 c) Kehitetään kohtuuehtoisia luototusvaihtoehtoja pienituloisille

Arvioidaan aiemman selvityshenkilötyön pohjalta STM:n toimesta (2018) sosiaalisen luototuksen lainsäädännön kehittämistarpeet, jotta investointiluonteinen sosiaalinen luototus laajenee maakuntien sosiaalityön välineeksi ja velkajärjestelyluonteinen sosiaalinen luototus saadaan käyttöön varhaisvaiheen talousongelmatilanteiden ratkaisemisessa.

Vastuu: STM

Aikataulu: 2018–2019

Kustannukset: Kustannukset riippuvat valitusta toteutustavasta ja sijoitettavasta pääomasta. Lähtökohtaisesti luottojen tulee kattaa pääomatappiot.

²⁹ OM16/41/2016 arviomuistio

10 d) Selvitetään nykyisten velkajärjestelykeinojen kehittämistarpeet ja keinot ohjata talousongelmaisia varhaisemmassa vaiheessa talous- ja velkaneuvonnan pariin

Selvitetään nykyisen velkajärjestelylainsäädännön kehittämistarpeet sekä yksityishenkilöiden että yrittäjien osalta, jotta velkajärjestelyä kyetään käyttämään nykyistä ketterämmin ja joustavammin mahdollistamaan uusi alku. Samassa yhteydessä selvitetään mahdollisuudet kehittää välineitä ja toimintatapoja saada velkaongelmaiset nykyistä varhaisemmassa vaiheessa velkaneuvonnan pariin (mm. sähköisen asioinnin kehittäminen, ns. ”määräaikainen hengähdystauko” velkojen maksamisesta ja perintätoimista sekä maakuntien sosiaalityöntekijöiden työn kehittäminen).

Vastuu: OM, STM

Aikataulu: Selvitys 2018, lainsäädännön uudistus 2019.

Kustannukset: Ei suoria kustannusvaikutuksia.

4.4 Maahanmuuttajien kotoutumisen tehostaminen

Nykyiset toimintatavat ja normit eivät riittävästi tue varhaista kotoutumista. Onnistuneella kotoutumisella ja työllistymisellä voidaan osittain vastata väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvaan julkisten menojen kasvuun sekä ehkäistä osattomuudesta ja näköalattomuudesta aiheutuvia turvallisuusriskejä. Onnistunut kotoutuminen on entistä tärkeämpää, kun vaikeista olosuhteista tulleiden pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden määrä on Suomessa ja muualla Euroopassa aiemmin totuttua suurempi.

Kotoutumisen tehostamiseksi on tärkeä panostaa alkuvaiheen toimenpiteisiin: fyysisen ja psyykkisen terveydentilan kartoitukseen ja hoitoon sekä osaamisen kartoitukseen. Kielen oppiminen ja muu oppiminen tukevat toisiaan. Lasten osalta on kyse sekä uuden kielen oppimisesta, että oman äidinkielen taidon opetuksesta. Tavoitteeseen pääsemiseksi tarvitaan muun muassa säädösten ja valtionavustuskriteereiden avartamista. Työ- ja opiskelutoiminnan käynnistäminen jo vastaanottokeskuksissa edellyttää säädösmuutoksia ja eri hallinnonalojen maahanmuuttoon liittyvien palveluiden parempaa koordinaatiota. Perheenyhdistämisen edellytysten kohtuullistaminen edistää tehokkaasti kotoutumista ja tukee lasten ja perheiden integroitumista osaksi suomalaista yhteiskuntaa.

Työryhmän ehdotus:

Edistetään varhaista kotoutumista vastuunjakoja ja koordinoitua parantamalla. Maahanmuuttajien kuten muidenkin haavoittuvien asemassa olevien kohdalla huono-osaisuudesta irtaantumiseksi tarvitaan kohderyhmän tarpeisiin vastaavia palveluita ja tukitoimenpiteitä.

Toimenpiteet:**11 Edistetään maahanmuuttajien varhaista kotoutumista**

Edistetään maahanmuuttajien varhaista kotoutumista poistamalla esteitä työ- ja opiskelutoimilta sekä kansalaisena asioinnilta ja palveluihin pääsystä. Tarkennetaan eri hallinnonalojen keskinäistä vastuunjakoa sekä koordinoidaan maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvät säädökset ja palvelut aiempaa paremmin, esimerkiksi yhdenmukaistamalla koulutukseen pääsyn edellytykset eri palvelukanavissa. Poistetaan lainsäädännölliset ja hallinnolliset esteet työ- ja opiskelutoiminnan käynnistämiseltä jo vastaanottokeskuksissa (saatavuusharkinnan aikaraja, koulutusoikeuden statusperustaisuus). Estetään koulujen välisten erojen kasvu turvaamalla koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen riittävä valtion erityisavustus (jatko puoliväliriihen ratkaisuille 2018-19). Turvataan yksin maahan alaikäisinä turvapaikanhakijoina tulleiden jälkipalvelut heidän siirtyessään asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin. Myönnetään vahvan sähköisen tunnistautumisen mahdollistava henkilötunnus väestötietojärjestelmästä mm. sähköiseen asiointiin.

Vastuu: OKM, SM, STM ja TEM (edellyttäneen VNK:n ohjausta)

Aikataulu: Selvitys 2019, lainsäädännön uudistus 2020.

Kustannukset: Ei suoria kustannusvaikutuksia.

Luvun 4.4. toimenpiteisiin liittyvät myös vaikuttamissuunnitelman toimenpiteet 34–37 (luku 7.3.)

4.5 Työttömyyden ehkäisy osaamistasoa nostamalla

Työelämän muutokset edellyttävät koulutukselta proaktiivisuutta ja rahoitusjärjestelmien uudistamista uusissa tehtävissä tarvittavan osaamisen takaamiseksi. Nyt muutoksiin valmistautuminen on liiaksi reaktiivista: työttömyyttä torjutaan vasta irtisanomisiin valmistauduttaessa tai työttömyyden jo alettua.

Työn muutoksiin varautuminen edellyttää elinikäistä oppimista. Proaktiivinen koulutus helpottaa ammatinvaihtoa ja ehkäisee työttömyyttä, pienituloisuutta ja yhteiskunnallista syrjäytymistä. Sen ohella, että oppiminen on keskeinen väylä työllisyyden ja tuottavuuden parantamiseen, se tukee myös ihmisten arjessa pärjäämistä ja aktiivista kansalaisuutta.

Tehtävä on monella tavalla haastava. Aikuisväestön koulutustason nousu on pysähtymässä ja aikuisten osallistuminen koulutukseen on vähentynyt. Vaikka suomalaisnuorten osaaminen on edelleen kansainvälisesti korkea, oppimistulokset ovat laskeneet ja vanhempien koulutuksen sekä kodin varallisuuden merkitys ovat kasvaneet. Koulutuksella on taipumus

kasaantua. Ennestään jo hyvin koulutetut ovat yliedustettuina henkilöstökoulutuksessa ja omaehtoisessa koulutuksessa.

OECD:n PIAAC-tutkimuksesta³⁰ tiedämme, että yli 10 prosentilla aikuisista on heikot perustaidot (luku-, kirjoitus- ja numerotaidot). Tätä useammalla on vaikeuksia tietotekniikan kanssa. Perusopetuksen päättävistä 11 % ei PISA-tutkimusten mukaan opi riittävästi pärjätäkseen toisen asteen opinnoissa. Tälle ryhmälle tarjottava aikuiskoulutus on luonteeltaan erilaista kuin työssä oleville ammattilaisille suunnattava koulutus.

OKM:n elinikäisen oppimisen kehittämistarpeita selvittävässä työssä on paikannettu oppimisen ja koulutukseen osallistumisen edellytyksiä sekä koulutusjärjestelmän nykyisiä esteitä. Ratkaisuja tarvitaan koulutuksen rahoitukseen (sekä oppijat että oppilaitokset), työstä irtaantumiseen ja työn ohessa kouluttautumiseen sekä koulutuksen tarjontaan saatavutettavissa olevalla tavalla ja työelämän tarpeisiin notkeasti vastaavilla opintokokonaisuuksilla. Myös TEM:n tekoälyhankkeen työelämäryhmän päätelmissä korostettiin järkevän rahoitusmallin (työntekijät, työnantajat, valtio) tarvetta.

Kouluttautuvan talouden turvaaminen on avainasemassa. Työttömien oikeutta omaehtoiseen kouluttautumiseen on laajennettu. Työttömällä työnhakijalla on 1.8.2018 lukien oikeus käyttää työttömyysturvaa enintään kuusi kuukautta kestävään päätoimiseen opiskeluun ilman TE-toimiston harkintaa. Työttömän opiskelun mahdollistaminen työttömyysturvalla on tärkeä, mutta toteutuu usein liian myöhään eikä kohdistu koulutusta eniten tarvitseviin ryhmiin. Siksi on tarpeen selvittää, miten työttömyysturvaa ja muita aikuis-koulutuksen tukimuotoja voisi tehokkaammin käyttää työttömyyttä ennalta ehkäisevän koulutuksen rahoittamiseen ja kytkeä valmisteluun Koulutusrahaston tähän asti myöntämien aikuiskoulutustukien rahoituksen ja etuuksien tarkastelu. Koulutusrahaston aikuiskoulutustukea voi saada vain kerran työuran aikana ja sen saamisen ehdot eivät mahdollista epävakaisissa työsuhteissa olevien kouluttautumista. Vuonna 2016 aikuiskoulutustukea maksettiin vähän yli 20 000 henkilölle. Tuen kohdistuminen on vinoutunut: se kohdistuu useimmiten korkeasti koulutetuille, naisille ja julkisella sektorin työntekijöille. Toisekseen koulutustarve on kuitenkin paljon suurempi. Lähes 600 000 aikuisella on puutteelliset perustaidot. Lisäksi työelämän muutokset edellyttävät entistä useammalle alan vaihtoa tai ainakin uusiin työtehtäviin kouluttautumista. Meillä on siis mittakaavaaaste, mihin ei ole toistaiseksi ratkaisua.

Tulorekisterin käyttöönotto joustavoittaa jatkossa soviteltujen työttömyys- ja koulutusestuuksien maksatusta.

³⁰ Työn murros ja elinikäinen oppiminen, Elinikäisen oppimisen kehittämistarpeita selvittävän työryhmän raportti, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:8.

Työryhmän ehdotus

Lisätään työntekijöiden sopeutumiskykyä työelämän muutostilanteissa. Toimenpiteiden tulee olla ennaltaehkäiseviä ja yksilöiden osaamisen jatkuvaa kehittämiseen tähtääviä.

Kohdennetaan julkista rahoitusta erityisesti niille ryhmille, joilla on koulustaustan tai muun syyn vuoksi heikommät mahdollisuudet kehittää osaamistaan. Lisätään työn ohessa tapahtuvaa oppimista tehostamalla uuteen ammattiin ja uusiin tehtäviin valmistavaa oppisopimuskoulutusta sekä kehittämällä avoimen ammattiopiston/korkeakoulun toimintamallia monimuotoisine osaamiskokonaisuuksineen.

Toimenpiteet:

12 Kehitetään aikuiskoulutusta ja työttömyysuhan alla olevien koulutusta

Käynnistetään selvitystyö tarpeisiin nähden riittävän laajamittaisen ja ennakoivan aikuis-koulutuksen rahoittamiseksi sekä koulutuksen järjestämisen toimintamallien kehittämiseksi. Rahoitusmallia pohdittaessa selvitetään erillisen koulutusvakuutuksen, henkilökohtaisen koulutustilin ja muiden rahoitusvaihtoehtojen realistisuus turvata koulutuksen aikainen toimeentulo. Samalla selvitetään rahoituslähteiden välinen kustannusten jako. Koulutuksen tarjonnan ja toimintamallien kehittämisessä hyödynnetään aikuisten koulutuksen eri hankkeiden vaikuttavuudesta saatua näyttöä.

Vastuu: STM, OKM, TEM, työmarkkinajärjestöt

Aikataulu: Selvitystyö käynnistetään 2019

Kustannukset: Kustannukset selvitetään valmistelun aikana, ei kustannuksia kuluvan hallituskauden aikana

Luvun 4.5. toimenpiteisiin liittyvät myös vaikuttamissuunnitelman toimenpiteet 31 ja 33 (luku 7.3.).

4.6 Päihde- ja mielenterveystyön uudistaminen

Mielenterveys- ja päihdeongelmat koskettavat laajasti niin kansalaisia kuin palvelujärjestelmää. Sen pirstaleisuus on johtanut kokonaisvastuun puuttuessa palveluiden heikkoon ja maantieteellisesti eriarvoiseen saatavuuteen ja ongelmien pahenemiseen. Sen seurauksena syntyy runsaasti kustannuksia ja inhimillistä kärsimystä. Integraatiota ja kehittämistä haittaavat lisäksi vahva stigma.

Ehdotetuilla ratkaisulla tavoitellaan palvelurakenteen eheyttämistä, palveluiden tasalaatuisuutta sekä integraatiota eri palveluiden välillä. Niillä saavutetaan palveluiden oikea-aikaisuus sekä tarvittava monipuolisuus, jotta ongelmiin päästään puuttumaan ennen nii-

den pahenemista. Ehdotuksessa määritellään nykyistä selkeämmin eritasoiset vastuut palveluiden järjestämisestä sekä ehdotetaan toimia palveluiden laadun ja prosessien ohjauksen parantamiseksi. Lisäksi ehdotuksilla tavoitellaan mielenterveys- ja päihdepalvelujen asiakkaille omien kykyjensä puitteissa mahdollisuus valintoihin tukemalla voimaantumista ja osallistumista. Samalla tuetaan paikallista palvelutuotantoa mahdollistamaan yksilöllisiä, tuloksellisia palvelukokonaisuuksia.

Työryhmän ehdotus

Palveluiden integraatiota parannetaan yhdistämällä mielenterveys- ja päihdepalveluiden asiakastietovarannot osaksi kansallisia tieto- ja mittarivarantoja.

Luodaan mielenterveys- ja päihdepalveluiden laadulliset vähimmäisvaatimukset palveluiden eri portaille, joissa määritellään mm. ohjauksen, mini-intervention, puheeksi-oton ja eritasoisten hoitojen integroituminen palveluihin.

Toimenpiteet:

13 Varmistetaan yhtenäiset mielenterveys- ja päihdepalveluiden laadun kriteerit

Yhdistetään mielenterveys- ja päihdeavo- ja laitospalveluiden palvelujen asiakastietovarannot osaksi kansallista tallennuspalvelua (KanTa/KanSa) sekä kansallista kokonaisarkkitehtuuria ja arviointitoimintaa. Tällä turvataan tiedon yhteiskäyttö palvelujärjestelmässä sekä laadullinen seuranta.

Varhaisen vaiheen puuttuminen vähentää päihteistä aiheutuvaa stigmaa sekä terveydelisiä ja sosiaalisia haittoja. Edellytyksenä on, että matalan kynnyksen varhaisen vaiheen palveluita tulee tarjota sekä kasvokkain (esim. kokemusasiantuntijat ja järjestöt) että etäkuntoutuksena (esim. verkkopohjaiset hoito-ohjelmat). Näitä palveluita tulisi voida käyttää maakuntien rahoituksella (asiakassetelit) sekä rahoittaa kuntien järjestötuella.

Mielenterveys- ja päihdeongelmien perustason hoitoa vahvistetaan sote-keskuksiin vietävillä konsultatiivisilla ja jalkautuvilla palveluilla esim. liikelaitoksilta yhteistyökumppaneineen. Aikuisille sopivan kustannustehokkaan ja tietoperustaisen terapiamallin käyttöön otolla sekä omaisten tarpeiden huomioon ottamisella ehkäistään ongelmien monimutkaistumista. Peruspalveluiden erityispalveluita vahvistetaan ja kehitetään niin, että suuren enemmistön hoito painottuu peruspalveluihin. Kokonaisvaltainen hoito ja kuntoutus varmistetaan yksilöllisellä palvelukokonaisuuden yhdistävällä asiakkaan kanssa laadittavalla hoito-/asiakassuunnitelmalla.

Monialaisen kuntoutuksen varmistamiseksi on valtakunnallisesti suunniteltava palveluiden porrastus ja saumattomat yhteistyöketjut yli yhteistoiminta-alueiden, toimialarajojen, maakuntien ja kuntien välillä sekä kolmannen ja yksityisen sektorin, laadun takaamiseksi. Palveluissa tulee toteuttaa laaja-alaisesti sosiaalinen tuki, mielenterveys- ja päihdeongel-

miin ja niiden hoitoon liittyvät terveydenhuollon palvelut sekä vertais- ja kokemusasi-
antuntijatuki. Asiakassuunnitelman mukaan tarjottavissa palveluissa maakuntien oman
tuotannon tai palvelutuottajien on tarjottava asiakkaan tarvitsemat palvelut omana toi-
mintana, ostopalveluina tai verkostona. Tämä on otettava huomioon palvelutuottajien
laatukriteereiden laatimisessa. Ennaltaehkäisyyn integroitumista osaksi kuntien tarjoamia
palveluita vahvistetaan harrastus- ja kulttuuritoiminnassa.

Vastuu: STM, THL

Aikataulu: Toteutetaan osana sote-uudistusta 2018 alkaen

Kustannukset: Sote-palvelujen sisäinen uudelleenkohdennus

*Luvun 4.6. toimenpiteisiin liittyvät myös kehittämisohjelmaehdotus (luku 7.1.) ja yhteiskunta-
poliittisessa ohjauksessa huomioitavat toimenpide-ehdotukset 24 ja 26 (luku 7.2.).*

5 Tehostavat toimet – työryhmän ehdotukset

Suomalaisen sosiaali- ja terveyspolitiikan eräs haaste on yhtäältä kehittämisen ja tutkimuksen ja toisaalta palvelujen ja tulonsiirtojen yhteensovittaminen. Varsin mittavat ponnistelut sosiaali- ja terveyspolitiikan uudistamiseksi eivät välttämättä ole muuttuneet vaikuttaviksi toimenpiteiksi. *Tehostavilla toimenpiteillä* parannetaan vaikuttavuutta, juurrutettavuutta, tietoperustaisuutta ja tulevaisuuden ennakkointia.

5.1 Sosiaalisen työn toimintatapojen uudistaminen vaikuttavimmiksi

Eriarvoisuuteen ja ihmisten palvelutarpeisiin vastaaminen edellyttää laajasti ymmärretyn sosiaalisen työn uudelleenarviointia. Tavoitteena on uudistaa ammatillisen sosiaalityön toimintamallit nykyistä vaikuttavammaksi eriarvoisuuden vähentämisen välineeksi. Tarvitaan yhdyspinnoilla tehtävää moniammatillista, suunnitelmallista työtä ja varhaisempaa puuttumista, uusia osaamisalueita ja työotteita.

Sosiaalityön pitkäaikaisasiakkaat ajautuvat usein pyöröovitalanteisiin, joissa he asioivat samanaikaisesti useissa palveluissa, mutta palvelujen vaikuttavuus ei ole toiveiden tai tavoitteiden mukaista. Eriarvoistumista torjuvassa ja vähentävässä asiakastyössä on syytä lisätä etsivää ja jalkautuvaa sosiaalista työtä, talousneuvontaa, pitkäaikaisasiakkaiden omatyön-tekijätoimintaa ja poikkihallinnollista yhteistyötä. Sosiaalisen työn tekijöiden mahdollisuutta puuttua eriarvoistumis- ja huono-osaistumiskehitykseen tulee vahvistaa vähentämällä hallinnollisen työn kuormittavuutta. Sosiaalisen työn tekijät tarvitsevat työssään hyvinvointijohtamista ja johdon vahvaa tukea vaikeissa päätöksentekotilanteissa. Valtioneuvosto voi edistää sosiaalityön sisällöllistä uudistumista tähän suuntaan vaikuttavammaksi hankerahoituksella.

Työryhmän ehdotus:

Uudistetaan sosiaalisen työn tekijöiden perus- ja täydennyskoulutusta tehostamalla mm. taloudellisen neuvonnan osaamista. Tavoitteena on uudistaa ammatillinen sosiaalinen työ nykyistä vaikuttavammaksi eriarvoisuuden vähentämisen välineeksi. Tähän tarvitaan uusia osaamisalueita ja työotteita sekä talous- ja velkaneuvonnan ja vaikuttavuusarvioinnin osaamista.

Toimenpiteet:

14 Uudistetaan sosiaali- ja terveysalan työntekijöiden perus- ja täydennyskoulutusta

Vuorovaikutus-, kohtaamis- ja dialogiosaaminen korostuu nykyisten taitojen lisäksi sosiaali- ja terveysalan työntekijöiden koulutuksessa. Myös eri professioiden kyky hyödyntää ja ymmärtää toinen toistensa osaamista on välttämätöntä eriarvoisuuteen liittyvien ongelmien ratkaisemisessa. Muutostarpeiden nopeus edellyttää paitsi edellä mainittujen osaamisalueiden sisällyttämistä peruskoulutukseen, myös täydennyskoulutuksen keinoja. Sosiaali- ja terveysalan esimiesten valmiuksia verkostojohtamiseen ja tiedolla johtamiseen on vahvistettava.

Vastuu: OKM

Välineet: Ohjaus, tutkintovaatimukset

Aikataulu: Jatkuva kehittämistyötä (2018–)

15 Kehitetään sosiaalisen työn vaikuttavuuden arviointia

Sosiaalisen työn vaikuttavuus on nostettava toimintaresurssien kohdennusten perustaksi. Tämä edellyttää nykyistä parempaa arviointiosaamista, tietoperustaa, mitattavuutta ja vaikuttavuuden arviointia sekä yhteistyötä kuntien, maakuntien sekä tutkimus- ja koulutusorganisaatioiden välillä. Toimivat kehittämisrakenteet mahdollistavat sosiaalisen työn vaikutusten arvioinnin edellytykset. Sosiaalialan osaamiskeskusten toimintasisällöt on turvattava ja monitieteellisen huippuosaamisen paikka yhteistyöalueiden ympärille rakentuvissa tutkimusyksiköissä tulee varmistaa.

Vastuu: STM, THL

Aikataulu: Toteutetaan osana sote-uudistusta 2018 alkaen

Kustannukset: Sote-palvelujen sisäinen uudelleenkohdennus

Luvun 5.1. toimenpiteisiin liittyy myös yhteiskunnallisessa ohjauksessa huomioitava toimenpide 24 (luku 7.2.).

5.2 Kansallisin varoin tuettu hanketoiminta eriarvoistumisen torjumisen ja vähentämisen välineenä

Yksilön kannalta eriarvoistumista voidaan torjua ja vähentää elämänhallinnan ja myönteisyyden kokemuksilla. Hanketoiminnalla lisätään osallistumista ja kehitetään ja juurrutetaan hyvää arkea ja mielenterveyttä vahvistavia toimintamalleja. Elämäntilannelähtöisyys ja voimaantuminen tukevat ihmisen omanarvontuntoa. Integroidut toimintatavat ja tuki lisäävät mahdollisuutta olla tai tulla motivoituvaksi toimijaksi ja olla mukana oman arken-
sa ja elämäntilanteensa mukaisten ratkaisujen teossa. Vahva mielen hyvinvointi ja terveys, sekä henkisen kuormituksen keventäminen ovat suojaavia ja oppimista sekä toimintakykyä ja kuntoutumista tukevia tekijöitä kaikissa ikä- ja kansalaisryhmissä.

Kansallisen varoin tuetun hanketoiminnan edellytyksinä ovat täsmälliset tavoitteet, pitkäjänteisyys, monitoimijaisuus, kansalaislähtöisyys, vaikuttavuus, koordinaatio, seuranta ja arviointi. Hallitusohjelman politiikkaohjelmia / kärkihankkeita sekä kansalaisjärjestöjen hankerahoituksen (STM/STEA, OKM) hankkeita tulee tarkastella kokonaisuutena.

Työryhmä on eri teemojen yhteydessä tunnistanut ohjelmallisesti toimeenpantavia eriarvoisuutta vähentäviä toimia, joilla voidaan monitahoisesti ja eri kehittämistoimenpitein tukea esitettyjen toimenpiteiden toteuttamista ja tavoitteiden saavuttamista. Ohjelmateemat esitellään tässä raportissa lyhyinä aihioina luvussa 7.1.

Työryhmän ehdotus:

Vahvistetaan kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä eriarvoisuuden ehkäisyssä kokoamalla kansalaistoiminnan kansallisista varoista tuleva hankerahoitus ja siihen liittyvä seuranta ja raportointi yhtenäisemmäksi kokonaisuudeksi ja systematisoimalla kehittämistyön juurruttaminen.

Toimenpiteet:

16 Vahvistetaan kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä eriarvoisuuden ehkäisyssä.

Yhtenäistetään järjestöjen hallinnointi- ja rahoituskäytännöt. Valmistellaan malli, jolla systematisoidaan kehittämistyön juurruttaminen. Malliin sisällytetään hankerahoitukseen liitetty alueellinen (maakunta- ja kuntakohtainen) neuvottelumenettely rahoituksen valmisteluvaiheessa, hankkeen aikana ja tulosten hyödyntämisessä (rahoittajien, hanketoteuttajien ja kuntien ja/tai tulevien maakuntien järjestökumppanuustoiminnan ja -rakenteiden kanssa). Selvitetään mahdollisuudet tukea toimintamallia kansallisin varoin hanketoimintaan liittyvillä rakenteellisilla uudistuksilla.

Kansalaisjärjestöjen verkkopalvelujen yhdenvertaisemman saavutettavuuden tueksi määritellään yhtenäiset kriteerit ja tavoitelinjaukset kansallisen hanketoiminnan monikanavai-

selle (internet -välitteisyys, sosiaalinen media, virtuaali- ja ePalvelut ym.) auttamistyön kehittämiseksi. Edellytetään kytkentää kansalliseen kokonaisarkkitehtuuriin ja verkottumista erillisten rekistereiden ja toimintamallien sijaan. Selvitetään mahdollisuudet luoda kansallisin varoin toteutuvien Virtuaalisairaalan (Terveyskylä) ja/tai ODA-hankkeen³¹ (Omaolo) tuloksena yhtenevät ja yhdestä palvelukanavasta löytyvät tekniset palvelualustat vertais- ja vapaaehtoistuelle, joihin järjestöt voivat tuottaa sisältöjä.

Vastuu: OKM, STM, kuntaliitto, tulevat maakunnat

Aikataulu: 2019 alkaen, käytössä 2021.

Kustannukset: Sote-palvelujen, STM/STEA:n ja OKM:n sisäinen uudelleenkehittäminen

5.3 Hyvinvoinnin, sosiaaliturvan ja eriarvoisuuden pitkäjänteinen tutkimus

Yhteiskuntapolitiikan valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon tulee perustua tutkituun tietoon. Tämän mahdollistamiseksi tarvitaan vahvempaa ymmärrystä syrjäytymisestä, eriarvoisuudesta ja hyvinvoinnista. Tämä on mahdollista käyttämällä uusia tutkimusmenetelmiä, luomalla uusia tietovarantoja ja saattamalla tutkimustieto paremmin päätöksentekijöille.

Eriarvoistumisen torjumiseksi tarvitaan uutta tietoa paitsi koko väestön hyvinvoinnin tilasta ja kehityksestä, erityisesti uusien ja varjoon jäävien ryhmien tilanteesta.

Työryhmän ehdotus:

Muodostetaan pitkäjänteinen eriarvoisuuden, hyvinvoinnin ja sosiaaliturvan tutkimusohjelma. Helpotetaan olemassa olevien tietovarantojen tehokkaampaa käyttöä ja kokonaan uuden tiedon saamista mahdollistamalla massadatan ja kansalaisten oman datan hyödyntäminen. Varmistetaan tiedon avoin käyttö.

17 Käynnistetään eriarvoisuuden, hyvinvoinnin ja sosiaaliturvan tutkimusohjelma.

Tuetaan hyvinvoinnin, sosiaaliturvan ja eriarvoisuuden pitkäjänteistä tutkimusta, joka ei ole päivänpoliittisten tarpeiden ohjattavissa. Edistetään talous-, sosiaali- ja terveystieteellisen osaamisen kohtaamista ja yhdyspintoja edellyttämällä hankkeilta monitieteellistä lähestymistapaa.

³¹ ODA, Omahoito ja digitaaliset avopalvelut -hanke.

Varmistetaan edellytykset sote-uudistuksen jälkeisen kehityksen systemaattiseen ja jatkuvaan arviointiin, mukaan lukien toiminnallisen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnittelun edellyttämät arviointiulottuvuudet.

Luodaan interventio- ja toimintatutkimusten ja kokeiluhankkeiden kansallinen toimintamalli yhteistyössä valtioneuvoston kokeilutoiminnan kehittämisen kanssa. Toimintamalli kattaa valmistelun, toimeenpanon ja arvioinnin minimiehdot. Tavoitteena on luoda rakenne, jonka avulla politiikka-toimenpiteiden vaikuttavuus eri väestöryhmien resursseihin, toimintakykyyn sekä hyvinvointiin ja terveyteen voidaan luotettavasti arvioida. Toimintamallista olennaisesti poikkeavat interventiot ja kokeilut lopetetaan.

Suomen vahvuudet tietovarantojen ylläpidossa sekä terveysteknologian ja peliteollisuuden edellä kävijänä tarjoavat tilaisuuden uuden tiedon tuottamiseen eriarvoisuutta aiheuttavista mekanismeista, kokeilevien menetelmien kehittämiseen ja alan huippututkimuksen ja –tutkijoiden houkuttelemiseen. Luodaan keskeiset organisaatiot yhdistävä yhteistyöalusta, jolla teknologiaosaajat, käyttäytymistieteilijät ja yhteiskunnallisten ohjelmien toimeenpanijat pääsevät yhteisiin hankkeisiin.

Vastuu: THL, Kela, VATT, yliopistot, VNK

6 Pelastavat toimet – työryhmän ehdotukset

Pelastavilla toimenpiteillä tuetaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ryhmien mahdollisuuksien osallistua suomalaiseen yhteiskuntaan. Hallinnollisesti selkeiden sosiaalisten syiden tai riskien sijasta tähän ryhmään kuuluvat henkilöt kohtaavat samanaikaisesti lukuisia kestoista ja ulottuvuuksiltaan epäselviä sosiaalisia ongelmia. Toimenpiteet kohdennetaan mahdollisimman täsmällisesti vaikuttavuuden lisäämiseksi. Tehtävän haastavuuden vuoksi on perusteltua tehdä myös kokeiluluonteisia avauksia, joissa yhdistetään kansalais-toiminta ja sosiaaliturva uudella tavalla.

Kaikkein haavoittuvimmissa asemissa olevat ryhmät käyttävät palveluja ja tulonsiirtoja pitkäaikaisesti. Keskeinen haaste on elämäntilanteen jatkuvuus, jolloin palvelut ja tulonsiirrot muodostuvat osaksi elämäntapaa. Niiden vaikuttavuus edellyttää pitkälle menevää palvelumuotoilua ja palvelujen ja tulonsiirtojen systemaattista yhteensovittamista. Tämä edellyttää asiakasmäärien vähentämistä joko rajoittamalla palvelujen pääsyn piiriin pääsemistä tai tehostamalla palveluketjujen toimivuutta ja arvioimalla viimesijaisen turvan käytön ehtoja. Haasteena on, että ennusteiden mukaan näiden palvelujen ja tulonsiirtojen piiriin on tulossa yhä enemmän asiakkaita syyperustaiselta sosiaaliturvalta.

Jokainen myönteinen siirtymä on arvokas erityisesti tilanteessa, jossa tavoitteena on kotuullisten elämän edellytysten säilyttäminen. Ratkaisevaan asemaan nousee eri politiikka-toimenpiteiden parempi yhteensovittaminen samalla kun niiden vaikuttavuutta lisätään kohdentamalla ja priorisoimalla palveluja niille henkilöille ja ryhmille, jotka ovat sitoutuneet elämänmuutokseen. Asunto ensin³² -periaatteen soveltamisessa on siirryttävä seuraavaan vaiheeseen hyödyntämällä tähänastisia kokemuksia ja luomalla myönteisiä siirtymiä tukevia palveluketjuja. Kuntouttavassa työtoiminnassa painopiste tulee siirtää sosiaaliseen kuntoutukseen, jossa kuntouttavalla työtoiminnalla on jatkossakin vahva asema (ks. myös

³² Asunto ensin – periaatteessa haavoittuvassa asemassa olevalle henkilön kuntoutumisen ensimmäinen askel on oma asunto, jonka varaan muut myönteisiä siirtymiä tukevat palvelut rakennetaan <https://ysaatio.fi/en/housing-first-finland/a-home-of-your-own-handbook>

toimenpide-ehdotus 20). Kansalaisjärjestöjen tarjoamia palveluja tulee hyödyntää haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien tavoittamisen välineenä, mikä edellyttää osallistavien yhteisöjen rakentamista haavoittuvassa asemassa oleville. Samalla oikeudellinen ja hallinnollinen raja järjestölähtöisen auttamistyön ja sosiaaliturvan välillä on pidettävä täysin selvänä. Suonensisäisten huumeiden käyttäjien ja vapautuvien vankien palveluketjut ja palvelujen ohjaus tulee uudistaa.

Työryhmän ehdotus:

Puolitetaan asunnottomuus laaja-alaisella yhteishankkeella. Näin vähennetään eriarvoisuutta suoraan huono-osaisimman väestönosan sosiaalisella integraatiolla. Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Ehdotus tukee tätä tavoitetta.

Uudistetaan ruoka-aputoimintaa erityisen tuen tarpeessa olevien tavoittamiseksi. Osallistaviin yhteisöihin perustuvan mallin tavoitteena on kaikkein haavoittuvimmissa asemassa olevien tavoittaminen, heidän tulonsiirtojensa ja palvelujensa kartoittaminen, sekä osallisuuden edistäminen tarjoamalla mahdollisuuksia toimintakykyä ylläpitävään toimintaan.

Vahvistetaan sosiaalista kuntoutusta ja elämänlaatua parantavia palveluita. Työelämävalmiuksia edistävällä ja osallisuutta edistävällä sosiaalisella kuntoutuksella tavoitellaan parempaa elämänhallintaa, yhteisöissä toimimista ja sosiaalisia vuorovaikutussuhteita.

Arvioidaan huumeidenkäyttäjien palveluiden ja korvaushoidon rahoituksen ja ohjauksen keskittämistarve valtakunnallisesti tasa-arvoisen saatavuuden ja laadun varmistamiseksi. Tehostetaan valvotun koevapauden ja sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistyötä.

Toimenpiteet:

18 Puolitetaan asunnottomuus alle 4 000 henkilöön

Ympäristöministeriön koordinoimana käynnistetään MAL-sopimukseen kuuluvana ohjelmallisena kokonaisuutena asunnottomuuden puolittamisohjelma vuosille 2019–2023. Ohjelma käynnistyy vuonna 2019, mutta sen määrälliset tavoitteet täsmennetään MAL-sopimuksissa 2020–2023.

Ohjelman ensisijaisena kohderyhmänä on sukulaisten ja tuttavien luona tilapäisesti asuvat, joiden osuus kaikista asunnottomista on 80%. Kohderyhmään kuuluvat myös laitoksissa tarpeettomasti asuvat ihmiset. Lisäksi toteutetaan kuntakohtaiseen tarpeeseen perustuen kohdennettuja hankkeita erityistä tukea tarvitseville ryhmille, kuten asunnottomat traumatisoituneet naiset, huumeongelmaiset, syrjäytymisvaarassa olevat nuoret, pitkäaikaisasunnottomat ja tilapäisissä majoitustiloissa asuvat asunnottomat.

Ohjelman määrällinen tavoite on 5 000 vuokra-asuntoa/asuntopaikkaa, josta erityisryhmien pienimuotoisten uudisrakennushankkeiden osuus 250 vuokra-asuntoa/asuntopaikkaa. Pääosa tarvittavista asunnoista osoitetaan ARA-uudistuotannosta tai olemassa olevasta ARA-vuokra-asuntokannasta, lisäksi hajasijoitettuja asuntoja hankintaan vapailta markkinoilta.

Jo käytössä olevien rahoitusmuotojen lisäksi ohjelmaan sisältyy ARA:n varoista tuleville maakunnille osoitettava korvamerkitty rahoitus asumiseen liittyvän sosiaalisen tuen hankkimiseen sekä hankkeiden tuloksiin perustuvien vaikuttavuusinvestointien rahoitukseen.

Vastuutaho: YM

Kustannukset: Viisivuotisen hankkeen (2019–2023) kokonaisrahoitus on 106,4 Milj. €, lisäksi ARA:n myöntämisvaltuutta korkotukilainoitukseen tarvitaan 377 Milj. €. Rahoitukselta 80 Milj. € on STM/STEA:n avustusta asuntojen hankintainvestointeihin sekä ohjelman toteutusta tukeviin kehittämishankkeisiin. ARA:n rahoitus käsittää 9 Milj. € erityisryhmien investointiavustusta sekä 17,4 Milj. € sosiaalisen tuen hankkimiseen³³.

19 Tuetaan osallistavia yhteisöjä

Kehitetään osallistaviin yhteisöihin perustuva toimintamalli, jossa maakunnan sosiaalipalvelut yhdessä järjestölähtöistä auttamistyötä tekevien tahojen ja soveltuvien osin muun muassa Kansaneläkelaitoksen kanssa jalkautuvat haavoittuvassa asemassa ihmisten luokse ylijäämäruokaa jakaviin leipäjonoihin ja muihin ruuanjakopisteisiin sekä niin sanottuihin matalan kynnyksen palveluihin. Ruoka-aputoiminnan ja matalan kynnyksen palvelujen kautta voidaan tavoittaa palveluista sivuun jääneitä haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä. Tavoitteena on kaikkein haavoittuvimmissa asemassa olevien ihmisten tavoittaminen, heidän tulonsiirtojensa ja palvelujensa kartoittaminen, sekä osallisuuden edistäminen tarjoamalla mahdollisuuksia toimintakykyä ylläpitävään yhteisölliseen toimintaan.

Toimintamalli rakennetaan sosiaali- ja terveysministeriön Edistetään terveyttä ja hyvinvointia sekä vähennetään eriarvoisuutta -kärkihankkeen osana toimeenpannun Yhteinen keittiö- hankkeesta, EU-ruokajakelusta ja STM/STEA:n rahoittamista ruoka-apuun ja matalan kynnyksen toimintaan myönnetyistä hankkeista saatujen kokemusten perusteella.

³³ Valtion asuntorahasto on valtion budjetin ulkopuolinen rahasto, joten rahastolle valtion tulo- ja menoarviossa myönnettyt lainat, takaukset ja avustukset päätetään nk. valtuusmenettelyn mukaisesti. Tämä toteutuu ympäristöministeriön hallinnonalalla momentilla siirto valtion asuntorahastoon (35.20.60). Valtio myöntää korkotukilainan myöntäjälle lain edellyttämän täytetakuksen. Sen mukaan valtio on vastuussa korkotukilainan pääoman ja koron lopullisista menetyksistä, jotka johtuvat velallisen maksukyvyttömyydestä siltä osin kuin lainan vakuuksista kertyvät varat eivät riitä kattamaan lainasta maksamatta olevia lyhennyksiä ja korkoja. Valtion budjettitalouden valtuusmenettelyn avulla valtion talousarviossa voidaan sitoutua hankkeisiin, joista aiheutuu menoja vasta tulevien vuosien talousarvioissa.

Jonomuotoisesta ylijäämäruuan jakelusta siirrytään vaiheittain yhteiseen ruokailuun ja muuhun osallistavaan toimintaan käyttämällä taloudellista ohjausta ja hyviin käytäntöihin perustuvaa esikuva-analyysiä. Kansallisista ja maakunnallisista sekä kunnallisista varoista myönnettävä rahoitus kohdennetaan ensisijaisesti näille osallistaville yhteisöille. Niiden mahdollisuuksia toimia erilaisten kuntouttavien ja osallistavien palvelujen alustana vahvistetaan. Mallin yleisten periaatteiden määrittelyä ja toimeenpanoa varten asetetaan työryhmä, jossa ovat edustettuna vastuulliset ministeriöt, Suomen evankelis-luterilainen kirkko sekä keskeiset järjestölähtöistä auttamistyötä tekevät ja elintarvikkeita lahjoittavat tahot.

Vastuu: STM, TEM, MMM sekä järjestölähtöistä auttamistyötä tekevät ja elintarvikkeita lahjoittavat tahot ja Suomen evankelis-luterilainen kirkko

Aikataulu: 2019–

Kustannukset: Rahoitus tapahtuu nykyisten resurssien puitteissa

20 Vahvistetaan sosiaalista kuntoutusta ja elämänlaatua parantavia palveluita

Vahvistetaan kuntouttavaa työtoimintaa painopisteenä heikossa työmarkkina-asemassa olevien sosiaalisen toimintakyvyn tukeminen TEOS-työryhmän³⁴ sosiaalista kuntoutusta koskevien linjausten pohjalta. Työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen tavoitteena on tukea asiakkaan mahdollisuuksia osallistua julkisiin työvoimapalveluihin, ammatilliseen kuntoutukseen, koulutukseen tai työhön. Osallisuutta edistävällä sosiaalisella kuntoutuksella tavoitellaan parempaa elämänhallintaa, osallistavissa yhteisöissä toimimista ja sosiaalisia vuorovaikutussuhteita.

Sosiaalisen kuntoutuksen asiakkaat tarvitsevat usein samanaikaisesti monenlaista (myös muuhun kuin kuntoutukseen liittyvää) tukea ja palveluita. Peruslähtökohta onnistumiselle on riittävä ajan resursointi, toimiva verkostoyhteistyö sekä asiakkaan sillä hetkellä olevien voimavarojen huomioon ottaminen kuntoutumisprosessissa. Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotusten mukaisesti lainsäädäntöä uudistettaessa arvioidaan yhdyspinnat kasvupalvelujen sekä ammatillisen kuntoutuksen ja sosiaalisen kuntoutuksen palvelujen kanssa. Painopistettä siirretään työtoiminnasta yksilöllisempään työelämään tähtäävään valmennukseen.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien osallistaminen tutkinnollistetaan soveltuvin osin. Sisällöllisesti osallistaminen muotoillaan yhdistelmäksi yksilö- ja ryhmäpalveluita ja suunnitellaan toiminta yhteistyössä asiakkaan kanssa. Osallistujan aineellisia toimintamahdollisuuksia tuetaan tarvittaessa ehkäisevästä tai täydentävästä toimeentulotuesta tai muusta

³⁴ Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2014:32

rahoituslähteestä. Kehitetään sosiaalisen kuntoutukseen ohjaamiseen yhdenmukaisia kriteereitä ja ammattilaisten valmentavaa työtettä.

Vastuu: STM, OKM, TEM

Aikataulu: 2019 alkaen

Kustannukset: Kuntouttavan työtoiminnan sisäisin siirroin

21 Kehitetään suonensisäisten huumeiden käyttäjien palveluiden yhdenvertaisuutta ja saatavuutta

Suonensisäisten huumeiden käyttäjien palveluiden ja korvaushoidon tasa-arvoisen saatavuuden ja laadun varmistamiseksi selvitetään rahoituksen ja ohjauksen kansallinen rakenne. Suomessa korvaushoidon kattavuus on Pohjoismaiden matalin, 16-19% kun se muissa Pohjoismaissa on vähintään 70 %. Palveluiden kattavuus ja laatu vaihtelevat merkittävästi alueiden välillä.

Addiktion negatiiviset vaikutukset niin yksilön kuin läheisten hyvinvointiin on useissa yhteyksissä todettu olevan voimakkaampia kuin monissa hyvinkin vaikeissa somaattisissa sairauksissa. Esimerkiksi opioidien väärinkäyttäjillä kuolleisuus on n. 15-kertainen muuhun väestöön verrattuna. Suonensisäisten huumeiden käyttöön liittyy vahvasti myös moniongelmaisuus. Suonensisäisten huumeiden käyttäjiä hoitamalla torjutaan lukuisia liitännäisongelmia, inhimillistä kärsimystä sekä niistä aiheutuvia yhteiskunnallisia kustannuksia.

Rahoitetaan ja toimeenpannaan kansallisen C-hepatiittistrategian³⁵ (HCV) osana.

Vastuu: STM, VM ja THL

Aikataulu: Selvitystyö aloitetaan 2018 ja toteutus 2019–2023

Kustannukset: Tarkentuu HCV-strategian toimeenpanon osana.

22 Tehostetaan valvotun koevapauden käyttöä yhteistyössä sosiaali- ja terveyspalvelujen kanssa

Mielenterveys- ja päihdepalvelut otetaan mukaan vankiterveydenhuollon ja rikosseuraamuksen arviointikeskusten tekemiin vangin palvelutarvearvioihin hänen sosiaalisesta sekä terveydentilastaan. Maakuntien ja vankila-ajan asiakassuunnitelmien yhteensovittaminen toteutetaan vankeuden alkuvaiheessa varmistamaan eheät palvelukokonaisuudet ennen, vankeustuomion suorittamisen aikana ja sen jälkeen. Tämä edellyttää yhteistyötä maakuntien järjestämien sosiaali- ja terveyspalvelujen kanssa. Palvelutarvearviot yhdistetään yhteiseksi asiakassuunnitelmaksi, jota tuetaan tietojärjestelmien KANTA- yhteensopivuudella. Palvelutarpeen arvioinnin yhteyteen kehitetään myös tuetun vapautumisen malli, jossa

³⁵ Suomen C-hepatiittistrategia 2017–2019. STM 2016:63

koevapauden onnistumista tuetaan tarjoamalla vangin tarvitsemat päihde- ja mielenterveyspalvelut maakuntien toimesta koevapausaikana.

Vastuu: STM, SM, OM, THL

Aikataulu: Sote-uudistuksen yhteydessä

Kustannukset: Ei välittömiä lisäkustannuksia

7 Laaja-alainen eriarvoisuuden torjuminen poikkileikkaavissa toimissa

7.1 Eriarvoisuutta ehkäisevien ja vähentävien toimien ohjelmallinen kokonaisuus

Uusien sosiaalisten käytäntöjen luominen on eriarvoisuuden torjumisessa ja vähentämisessä merkittävä osa toimintaa. Näitä käytäntöjä ei voida luoda tai juurruttaa säädöstoimin, vaan kyseessä on pitkäjänteinen ja monialainen kehittämistoiminta.

Työryhmä on koonnut käsittelemiinsä teemoihin liittyviä sisällöllisiä ja toiminnallisia kehittämisaihtioita ohjelmaesityksiksi.

Lapsi- ja nuorilähtöisen säädöspohjan valmistelun kehittämisohjelma

Lapsi- ja nuorilähtöisen säädöspohjan (raportin luku 3.3.) valmisteluun liittyen vuosina 2019–2022 toteutetaan poikkihallinnollinen valtioneuvoston kehittämishanke. Hanke toimii säädösuudistuksen valmistelun taustaryhmänä välittäen kehittämistuotoksia säädöstyöhön. Kehittämishankkeen keskeinen tehtävä on koota monialaisesti kehittämis- ja koikeiluhankkeissa ja tutkimuksissa saadut tulokset tietoperustaisen päätöksenteon tueksi ja varmistaa säädösuudistuksen toimeenpanoa kansallisesti ja alueellisesti. Hankkeessa mukana ovat keskeiset ministeriöt (OKM, STM sekä TEM ja VM) ja muut toimijat kuten esim. tutkimuskenttä, ITLA, ME-säätiö ja muut järjestöt, OPH, THL, Kuntaliitto, Vanhempainliitto, OAJ. Hanke painottaa digitalisaation myötä avautuvien uusien mahdollisuuksien hyödyntämistä yhteistyössä tutkimus- ja kehittämisinnovaatiotahojen kanssa. Hanke toimii verkostomaisesti ja eri tahojen asiantuntijuutta sekä hallituksen aiempien kärkihankkeiden rakenteita ja verkostoja hyödyntäen.

Kustannukset: Hallituksen kärkihanke. Hallituksen budjettirahoitus painopisteelle/kehittämishankkeelle sekä eri toimijoiden omien jo olemassa olevien resurssien kohdennus. 50

Milj. € rahoitus, josta 40 Milj. € kehittämiskokeiluihin (tarkentuu hankkeen linjausten myötä).

Toimivan ja hyvän arjen kehittämisohjelma

Toimiva arki vahvistaa ihmisten mahdollisuuksia toimia työelämässä ja/tai päästä kiinni positiivisiin työllistymiseen johtaviin polkuihin. Perheystävällisten työpaikkojen ja perhelähtöisten työelämän joustojen kehittämisellä ja levittämisellä kevennetään arjen kuormittavuutta erityisesti pikkulapsiperheissä ja omaisiaan hoitavien ansiotyötä tekevien kohdalla. Tässä voidaan hyödyntää esimerkiksi Väestöliiton Perheystävällinen työpaikka – ohjelman^{36[1]} pilotoinnin ehdotuksia.

Toimiva ja hyvä arki on yhteiskäsite useille toimille, joilla lisätään ihmisten ja yhteisöjen toimintakykyä. On tärkeää lisätä edellytyksiä lähiyhteisön tuelle, omanarvontunnon kehittymiselle ja tulevaisuudenuskolle, ja vähentää yksinäisyyden kokemusta, turvattomuuden tunnetta ja ahdistuneisuutta. Hyvin arkiset asiat, kuten perheen yhdessä syömisen, perheiden ja läheisten välisen yhteydenpidon, yhdessä tekemisen ja vaikkapa kotitöistä keskustellen sopiminen vahvistaa perheen yhteenkuuluvuutta ja sosiaalisia siteitä.

Haastetaan järjestöt toteuttamaan hyvän arjen (turvaavia) hankkeita, joiden sisältö on jo järjestöjen perusosaamisessa, olipa tulokulma sitten perhelähtöisyys työelämässä, perheen talous, yhdessä keskusteleminen, ruuanlaitto, läheisistä huolehtiminen, päihteiden kohtuukäyttö jne. Järjestöjen oman kiinnostuksen mukaan hankkeet voisivat kohdentua (palauttavina/pelastavina) etsivän työn toimintatavoin myös erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin.

Vastuu: OKM ja STM

Aikataulu: 2019– (kolmivuotinen, yhteisrahoitteinen ohjelma); toteutetaan osana kuntien hyvinvoinnin edistämisen kohdennettua toimintaa esim. vapaan sivistystyön toimin ja järjestöavustusten (STM/STEA) rahoituksin. Maakunta tukee ammatillisesti järjestämisvastuullaan olevan palvelutuotannon toteuttamalla yhteistyöllä.

Kustannukset: 4 Milj. €/v. ohjelmakaudella

Mielenterveys- ja päihdekuntoutujien terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen avustusohjelma

Mielenterveys- ja päihdetyön uudistamisessa painotetaan ongelmien varhaisen tunnistamisen ja tuen toimintakäytäntöjä laajasti ja kattavasti kaikissa asiakkaita kohtaavissa pal-

³⁶ [1] Väestöliitto. [Perheystävällinen työpaikka](#). (2016–17)

veluissa. Sote-, kulttuuri- ja liikuntajärjestöjen avustusstrategioihin kohdennetaan yhdeksi painopisteeksi syrjäytymisen vähentämiseen tähtäävä pitkäkestoinen järjestöjen perustyö.

OKM ja STM toteuttavat Veikkaus Oy:n pelituotoilla rahoitettavan avustusohjelman, jonka kohderyhmänä ovat mielenterveys- ja päihdekuntoutujat. Molemmat hallinnonalat varaa- vat rahoitusta avustusohjelmakauden ajalle. Järjestöille kohdennetaan rahoitusta STM/ STEA:lta mielenterveys- ja päihdekuntoutujien terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen esimerkiksi vertaistuen keinoin ja/tai osallistumismahdollisuuksia lisäämällä. OKM rahoit- taa avustusohjelmakokonaisuudessa hankkeita, joissa mm. edistetään kohderyhmän lii- kuntaan ja muihin, esim. kulttuuriin ja harrastustoimintaan liittyviä mahdollisuuksia sekä arjen hallintaa. Eri hallinnonalojen rahoitusta koordinoidaan keskitetysti.

Vastuu: OKM ja STM

Aikataulu: 2019– (kolmivuotinen, yhteisrahoitteinen ohjelma)

Kustannukset: 6 Milj. € / vuosi ohjelmakaudelta. Jatkorahoituksen laajuus päätetään ohjel- makauden tulosten myötä

Pelihaittojen vähentämisen kehittämisohjelma.

Käynnistetään STM:n ja OKM:n yhteisrahoituksella ministeriörajat ylittävä osaamisohjel- ma pelihaittojen vähentämisen osaajaverkoston luomiseksi. Siihen kootaan rahapelihait- tojen ehkäisyn, vähentämisen ja alan toimijat. Synkronoidaan rahapelihaittojen vähentä- miseksi toimivien toimijoiden osaaminen käytäntöjen tasolla kattavaksi kokonaisuudeksi ja täydennetään sitä puuttuvilta osin uusilla ja kansainvälisesti toimiviksi osoittautuneilla menetelmillä. Kokeilullisen ja osaamista kokoavan ohjelmakauden jälkeen vakiinnutetaan pelihaittojen vähentämisen osaamisverkoston toiminta pysyväksi. Ohjelmaan otetaan mu- kaan n. 15-25 toimijaa ja ohjelmalle asetetaan myös erillinen koordinaatiohanke. Osana ohjelmaa, ja osaamisverkoston asiantuntemusta hyödyntäen jatketaan rahapeliuudistuk- sen valmistelussa tunnistettujen rahapelihaittojen vähentämisen, rahapelienvälön valvonnan sekä avustustoiminnan yhtenäistämisen tarpeiden ja mahdollisuuksien arviointia sekä muodostetaan toimenpide-ehdotukset uudistuksen jatkotyöstä.

Vastuu: OKM ja STM

Aikataulu: 2019– (kolmivuotinen, yhteisrahoitteinen ohjelma, jonka jälkeen pysyvä Veikka- ustuotoilla rahoitettua toimintaa)

Kustannukset: 6 Milj. €/vuosi ohjelmakaudelta. Jatkorahoituksen laajuus päätetään ohjel- makauden tulosten myötä.

7.2 Eriarvoisuuden torjuminen ja vähentäminen yhteiskuntapoliittisen ohjauksen toimeenpanossa

Työryhmä esittää sosiaali- ja terveystieteellisessä ohjauksessa, erityisesti sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun ja toimeenpanon yhteydessä huomioitavaksi seuraavia eriarvoisuuden torjumista ja vähentämistä tukevia toimenpiteitä:

23 Maakuntien seuranta- ja raportointitehtävä

Valmistellaan valtakunnallinen ohjeisto maakuntien ja kuntien tehtävistä ja työnjaosta hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Maakunta raportoi väestönsä eriarvoisuuskehityksestä ja konkreettisten toimenpiteiden vaikutuksesta hyvinvointikertomuksessa. Seurantatiedot kerätään yhteistyössä kuntien, Kelan ja THL:n kanssa, ja seurannan mittarit määritellään osana maakuntien ohjausta.

Hyte-kerrointa kehitetään osana maakuntien ja kuntien valtionrahoitusta siten, että eriarvoisuuden vähentäminen tulee selkeästi palkituksi. Selvitetään mahdollisuudet hyte-kerroimen reiluun nostoon (maksimissaan 5 %), sekä noston kannustevaikutukset maakuntiin ja kuntiin.

Vastuu: STM, maakunnat

24 Sote-ohjaus ja resursointi mielenterveys- ja päihdepalvelujen varmistamiseksi

Määritellään STM:n ohjauksessa valtakunnallisesti mielenterveys- ja päihdeasiakkaiden palveluiden varmistamiseksi matalan kynnyksen periaate ja vastuu palvelukokonaisuudesta. Ohjauksen mahdollistamiseksi on maakunnallisissa laatu- ja seurantaindikaattoreissa otettava päihde- ja mielenterveystyö huomioon yhtenä laatutekijänä. Varhaisen hoitoon pääsyn ja laadun varmistamiseksi on määriteltävä valtakunnallisesti sote-keskuksissa annettavan mielenterveys- ja päihdeohjauksen sisältö. Kukin maakunta konkretisoi paikallisesti hyödyntäen alueensa eri toimijoita. Digitaalisuutta hyödynnetään matalan kynnyksen varmistamiseksi tarjoamalla digitaalisia palveluita neuvonnassa ja ohjauksessa ja varhaisissa interventioissa. Maakuntien palvelustrategioihin kirjataan painopisteenä asiakas-teleiden käyttö varhaisvaiheen mielenterveys- ja päihdepalveluissa, mikä tukee pienten ja keskisuurten toimijoiden toimintaedellytyksiä ja lisää palvelujen kattavuutta.

Vastuu: STM, maakunnat

25 Sosiaalisen työn käytäntöjen uudistaminen osana Sote- ja maakuntauudistusta

Vahvistetaan sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä valtion ohjausmekanismeillaan eriarvoisuuden puuttuvan sosiaalisen työn asemaa, siihen liittyvien yhdyspintojen hallintaa ja ennaltaehkäisyyn kannustimia. Sote- ja maakuntauudistuksessa koko valtakunnalli-

nen palvelurakenne läpivalaistaan poikkeuksellisella tarkkuudella. Muutosprosessi tarjoaa sekä mahdollisuuden että veloitteen tehostaa eriarvoisuuden puuttumista käytännössä. Uudistuksessa etenkin kuntien ja maakuntien palvelujen välille muodostuu toteutuksesta riippuen uusia katkoskohtia tai yhdyspintoja. Tähän liittyen on tarkasteltava monipuolisesti yhdyspintatyön edellytyksiä. Palvelujen tilaratkaisuja tulee sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä ohjata niin, että tiloilla helpotetaan ihmisten asiointia, vähennetään sen leimaavuutta ja edesautetaan yhteistyökäytäntöjä. Sosiaalisen työn vuositason budjetoinnissa tulee luoda pitkällä aikavälillä palvelujen käyttöä vähentävälle ennaltaehkäisevälle toiminnalle riittävän selkeä kehys, jotta välittömästi hoidettavat korjaavat toimenpiteet kuluttaisi sen liikkumavaraa.

Vastuu: maakunnat, STM

26 Varhainen tunnistaminen ja puuttuminen mielenterveys- ja päihdeongelmiin

Vahvistetaan maakuntien ja valtion yhteistyönä pelastus- ja poliisitoimen varhaisen tunnistamisen osaamista ja ohjausta maakuntien palveluihin. Tuetaan työpaikoilla varhaisen puuttumisen hyvien käytäntöjen juurruttamista hyödyntäen mm. työmarkkinajärjestöjä, Työterveyslaitosta ja Työturvallisuuskeskusta työpaikkojen osaamisen lisäämisessä. Työterveyshuollon roolia mielenterveys- ja päihdeongelmien tunnistajana ja varhaisvaiheen hoitajana vahvistetaan työurien eri vaiheessa. Erityisesti ennen eläköitymistä tulee painottaa elintapojen arviointia, hoitoa ja seuranta yhteistyössä työntekijän valitseman sote-keskuksen kanssa.

Vastuu: maakunnat, STM, SM.

27 Vammaisten henkilöiden palveluiden moniammatillinen koordinointi

Tehdään laaja-alaista tukea ja palvelua tarvitseville henkilöille moniammatilliseen yhteistyöhön perustuva, asiakkaan palveluita ja etuuksia selkeyttävä suunnitelma. Vammaisuuden perusteella myönnettävät tukitoimet ovat jakautuneet lukuisiksi eri toimenpiteiksi eri elämänvaiheissa ja -alueilla. Palvelujen ja etuuksien tarkoituksenmukainen ja yhdenvertaisuutta varmistava kokonaisuus edellyttää tukea koordinointiin. Moniammatillinen suunnitelma, jonka laatimisessa sosiaalialan ammattilaisilla on keskeinen rooli, kohdentaa etuudet ja palvelut asiakkaan ja resurssien kannalta nykyistä paremmin ilman, että vammaisuudesta tai sairaudesta aiheutuvien lisäkustannusten kompensatiota heikennetään. Asiakassuunnitelmaan kirjataan aina se liikelaitoksen yksikkö, joka vastaa asiakassuunnitelman laadinnasta ja palvelujen tarkoituksenmukaisesta koordinoinnista.

Kehitetään etuuksien hakemista digitalisaatiota hyödyntäen siten, että suunnitelma toimii samalla myös hakemuksena. Suunnitelman laatimisen vastuu olisi maakunnilla. Sote-uudistuksen myötä tulee arvioitavaksi henkilökohtaisen budjetin ja vammaisuuksien

suhde. Kokonaisuuteen kuuluu myös palveluasumisen, asiakasmaksujen ja toimeentulotuen tason tarkastelu asiakas- ja kustannusnäkökulmasta.

Vastuu: STM, Kela

Kustannukset: Ei suoria kustannusvaikutuksia. Moniammatillisuus, digitalisointi ja kevennetty hakemusmenettely tuottavat kustannussäästöä ja parantavat palvelujen vaikuttavuutta.

28 Sairauspoissaolojen vaihtoehtoiksi sopivat sovelletun ja korvaavan työn prosessit

Kehitetään korvaavan työn mahdollisuuksia ja toimintamalleja ja lisätään tietoa hyvistä käytännöistä. Pitkät sairauslomat johtavat usein pysyvään syrjäytymiseen työmarkkinoilta. Digitalisaatioon liittyvä työn muutos muuttaa myös työn vaatimuksia. Sitä kautta myös työkyky tai -kyvyttömyys joudutaan arvioimaan uudestaan. Sairausloman vaihtoehtona korvaavan työn järjestäminen esimerkiksi kevennettynä työpäivänä tai vaihtoehtoisia työtehtäviä osoittaen on osoittautunut hyväksi tavaksi vähentää sairauspoissaoloja. Toimintamallien käyttöönottoa tuetaan ja pilotoidaan. Selvitetään valtiotyönantajan mahdollisuus toimia edelläkävijänä.

Vastuu: TEM, STM, yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa.

7.3 Eriarvoisuuden torjuminen ja vähentäminen meneillään olevissa hankkeissa ja toimenpiteissä

Työryhmä esittää, että eriarvoisuuden torjumiseen ja vähentämisen vaikutetaan systemaattisesti jo meneillään olevissa hankkeissa ja muissa kehittämisprosesseissa. Kohdentamista tarkennetaan vaikuttamissuunnitelmassa (Liite 2).

29 Muodostetaan lapsi- ja nuorilähtöistä toimintakulttuuria tukeva toiminta- ja vuorovaikutusmalli

Yksittäisten kehittämisprosessien sijaan muodostetaan toimintakokonaisuus, jolla tuetaan säädöspohjan uudistusta ja vuorovaikutusta lasten, nuorten ja perheiden lähiyhteisöissä. Kokonaisuus sisältää useita osa-alueita ja sitä täydentää kansallinen ohjelmallinen kehittäminen (raportin luku 7.1). Toimintakokonaisuutta pilotoidaan kokonaisvaltaisen toiminta- ja vuorovaikutusmallin kehittämiseksi. Yksilökeskeisestä tuen mitoituksesta siirytään yhteisön tukemiseen siten, että lapsen, perheen ja lapsesta ja nuoresta vastuullisen ammattilaisen käytettävissä on erityispedagogista osaamista ja psykologin, perhetyön, sosiaalityön, lastensuojelutyön ja ohjauksen osaamista ja tukea, myös jalkautettuna. Varmistetaan, että jokaisella lapsella ja nuorella on oma työntekijä ja jokaisella koulutuksesta

pudonneella 17–18-vuotiaalla on henkilökohtainen tukihenkilö. Hyödynnetään olemassa olevaa luokanvalvojakorvausta ja -järjestelmää nykyistä systemaattisemmin erityistä tukea tarvitsevien tukemisessa ja tukitoimia ennaltaehkäisevässä oppilashuoltotoiminnassa.

30 Kehitetään perhevapaajärjestelmää eriarvoisuutta vähentäen

Helmikuussa 2018 tehtyjen päätösten mukaan perhevapaajärjestelmän uudistaminen siirtyy seuraavalle hallituskaudelle. Syksyllä 2017 ja alkuvuodesta 2018 tehdyt kustannuslaskelmat eri malleista luovat vahvan perustan seuraavalla hallituskaudella tehtäville päätöksille. Valmistelun myötä on muodostunut laaja yhteinen ymmärrys siitä, että perheiden ja parisuhdemallien monimuotoistuminen, työelämän uudet vaatimukset sekä sukupuolten tasa-arvoon liittyvien odotusten muutos edellyttävät perhevapaiden uudistamista. Kaikkien tavoitteiden samanaikainen saavuttaminen edellyttää merkittävää julkisten menojen lisäämistä.

Perhevapaajärjestelmän uudistamisen ensisijainen kriteeri on lapsen etu. Erityisesti eriarvoisuuden näkökulmasta arvioituna perhevapaajärjestelmän kehittämisellä edistetään vanhemmuuden vastuiden tasaisempaa jakoa perheissä, vähennetään vanhemmuudesta johtuvaa naisten syrjintää työmarkkinoilla ja vastataan nykyistä paremmin erilaisissa työtilanteissa ja perheissä olevien perhevapaatarpeisiin. Keskeistä on ansiosidonnaisella vanhempainpäivärahalla korvatus vapaan pidentäminen ensisijaisesti isille suunnattua aikaa asteittain pidentämällä sekä perhevapaan käytön joustavuuden lisääminen ottaen huomioon mm. moninaiset perherakenteet. Kotihoidontuen pitkäaikaisen käytön työllistymistä alentava vaikutus tulee ottaa huomioon uudistusta valmisteltaessa. Keskipitkällä aikavälillä tulee tavoitteeksi ottaa sukupuolten tasa-arvoa ja työllisyyttä edistävä malli (esim. 5+5+5.).

31 Parannetaan vaikeasti työllistyvien aktivointia

Kehitetään aikuissosiaalityöhön uudenlainen toimintamalli osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilun pohjalta. Erityisesti aikuissosiaalityön toimintamallia on kehitettävä toimeentulotuen Kela-siirron olosuhteisiin sopiviksi mm. Kelan ja THL:n selvityksiä hyödyntäen. Erityistä huomiota kiinnitetään toimeentulotukiasiakkaiden sosiaali-, terveys- ja työvoimapalvelutarpeisiin. Turvataan työvoiman palvelukeskus -toimintamalli yritys- ja työvoimapalvelujen uudistuksessa ja vahvistetaan eri toimijoiden koordinaatiota ja hyödynnetään digitaalinen saumaton tietojen vaihto eri viranomaistahojen ja moniammatillisten toimijoiden välillä. Otetaan käyttöön alueellisista työvoima- ja yrityspalvelukokeiluista saadut hyvät käytännöt. Tehostetaan ohjeistuksella julkisten hankintojen sosiaalisten kriteerien käyttöä vaikeasti työllistyvien ja nuorten työllistämässä.

Vastuu: STM, TEM, THL, Kela

32 Vähennetään yksinäisyyttä

Työryhmän ehdotuksissa on lukuisia yksinäisyyden vähentämiseen liittyviä toimenpiteitä. Työryhmä ei kuitenkaan esitä erillistä yksinäisyyteen liittyvää linjausta, koska 2010-luvun jälkipuoliskolla yksinäisyyteen vastaavien hankkeiden rahoitus on lisääntynyt merkittävästi erityisesti Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus STM/STEA:n toiminnassa. Aiheesta on ollut myös erillinen teemahaku. Ennen uusia toimenpiteitä näiden lukuisten hankkeiden vaikuttavuus on arvioitava mahdollisimman yhteismitallisesti.

Tähänastisten kokemusten mukaan lyhyellä aikavälillä keskeistä on vahvistaa vertaistuen rakenteita ja matalan kynnyksen palveluja. Erityistä huomiota tulee kiinnittää internetvälitteisen auttamisen ja tukemisen organisoimiseen. Kansalaisjärjestöjen ylläpitämien lukuisten vertaistukipalstojen ja -foorumien hyödyllisyys on arvioitava: tällä hetkellä niiden ylläpitokustannukset eivät välttämättä ole oikeassa suhteessa niiden todennettuun vaikutavuuteen. Pidemmällä aikavälillä suomalaiset tarvitsevat sosiaalisia verkostoja tukevaa rakenteellisempaa ja johdonmukaisempaa yhteiskuntapolitiikkaa määrärahaisten hankkeiden sijasta. Erityistä huomiota tulee kiinnittää eri maissa tapahtuneisiin avauksiin, joissa yksinäisyys on kytketty yhteiskuntapolitiikan osaksi.

Vastuu: STM

33 Parannetaan osatyökykyisten työmarkkinaosallisuutta

Osatyökykyisten työelämäosallisuutta parannetaan useilla heille kohdennetuilla, työn tekemistä mahdollistavilla toimenpiteillä: Muutetaan työkyvyttömyyseläke tukimuodoksi, joka ei estä työn tekemistä ja otetaan käyttöön lineaarinen vähennysmalli etuuden ja työtulojen sovitukseen. (HE kevät 2018). Muutetaan ammatillisen koulutuksen ohjausmekanismia siten, että työharjoittelun ajalta vammaisen valtionosuus seuraa henkilöä ja maksetaan työnantajalle oppilaitoksen sijaan. Kartoitetaan vammaisten yrittäjyyden laajentamisen edellytykset ja otetaan käyttöön Osatyökykyisille tie työelämään -kärkihankkeen (OTE) toimintamallit, joista on jo osittain sovittu. Otetaan käyttöön työpankkitoiminnasta saadut toimivat käytännöt, joilla vaikeasti työllistyvät ovat työllistyneet avoimille työmarkkinoille. Samalla luodaan katkeamattomat seuranta- ja tukijärjestelmät, joilla varmistetaan, että työllistyminen ei katkea alkuvaiheessaan. Tämä edellyttää sektorirajat ylittäviä tieto- ja palvelujärjestelmiä (tavoitteena one-stop shop -järjestelmä).

Vastuu: STM

34 Tuetaan maahanmuuttajien kotoutumista kielikoulutuksella

Ehdotusten tavoitteena on parantaa maahanmuuttajien kotoutumista parantamalla kielen oppimista ja poistamalla tarpeettoman tiukoista kielitaitovaatimuksista aiheutuvia koulutukseen pääsyn esteitä. Toteutetaan OKM:n Maahanmuuttajien koulutuspolut ja

integrointi -työryhmän³⁷ kielitaidon kehittämistä koskevat toimenpide-esitykset, erityisesti seuraavat: Laajennetaan vieraskielisten suomen/ruotsin kielen-opetukseen ja muuhun oppimisen tukeen tarkoitettua valtionavustusta koskemaan myös varhaiskasvatusta ja pidennetään enimmäisaika kahdeksaan vuoteen (tavoite kaikki vieraskieliset lapset osallistuvat varhaiskasvatukseen vähintään osa-aikaisesti ja että käyttöaika riittäisi paremmin myös lukiokoulutukseen). Yleisestä kielitaitovaatimuksesta luovutaan ammatillisen koulutuksen pääsyvaatimuksena. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa kehitetään joustavia luku- ja kirjoitustaidon tai latinalaisen kirjaimiston oppimiseen tähtääviä opintoja sekä yhteistyössä kuntien kanssa toimintamalleja, jotka mahdollistavat kotona lapsia hoitavien vanhempien osallistumisen koulutukseen.

Vastuu: OKM

35 Helpotetaan maahanmuuttajien integroitumista työmarkkinoille

Toimenpiteillä pyritään nopeuttamaan työmarkkinoille integroitumista puuttumalla pitkiin odotusaikoihin, kohtuullistamalla työperusteisuuden ehtoja ja kehittämällä yritys-toiminnan tukipalveluja. Nopeutetaan työnteon perusteella haetun oleskeluluvan (EU:n ulkopuolelta) käsittelyprosessia (määräajat, resurssit) sekä käytetään kokonaisharkintaa ulkomaalaislaissa säädetyn toimeentuloehdon soveltamisessa. Kehitetään maahanmuuttajien tarpeisiin vastaavia yrittäjyyden tukipalveluita.

Vastuu: TEM, SM

36 Tehostetaan turvapaikanhakijoiden terveydentilan arviointia, hoitoa ja sosiaalipalveluihin pääsyä

Toimenpiteillä arvioidaan turvapaikanhakijoiden terveyden ja hyvinvoinnin näkökulmista keskeisiä palvelutarpeita ja tehostetaan näihin palveluihin pääsyä. STM ohjeistaa kuntia paperittomien välttämättömistä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluista siten, että ohjeistus ottaa huomioon terveydenhuolto- ja sosiaalihuoltolakien säädökset sekä perustuslain edellyttämän välttämättömän huolenpidon turvaamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Laaditaan valtakunnallinen ohjeistus turvapaikanhakijoiden terveyden ja hyvinvoinnin riskitekijöiden kartoitukselle ja palvelutarpeen arvioinnille sekä tehostetaan palveluihin pääsyä varmistamalla kotoutumislain mukaisten valtion korvausten riittävyys.

Vastuu: STM

³⁷ Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi – kipupisteet ja toimenpide-esitykset II [OKM 2017:5](#)

37 Kohtuullistetaan maahanmuuttajien perheenyhdistämistä

Toimenpiteillä kohtuullistetaan perheenyhdistämiseen liittyviä säädöksiä ja käytäntöjä ja edistetään siten tehokasta kotoutumista sekä lasten ja perheiden integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Perheenyhdistämistä koskevien säädösten ja soveltamiskäytäntöjen kohtuullistaminen siten, että hakemuksen voi panna vireille myös perheenkokoaja ja että toimeentuloehdon soveltamisessa noudatetaan lapsen ja perheen edun huomioivaa kokonaisharkintaa, kun kyseessä on toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheenyhdistämisestä tai pakolaiskiintiöön hyväksytyjen perheenjäsenistä.

Vastuu: SM, STM, OM

38 Hyödynnetään kokeiluja ja uudenlaisia rahoitusmalleja eriarvoisuuden torjunnassa

Eriarvoisuuden torjuminen ja vähentäminen edellyttävät vaikuttavia, poikkihallinnollisia ja pitkäjänteisiä toimia ja panostusta ennaltaehkäisevään työhön. Nämä edellyttävät uudenlaisten rahoitusmallien kehittämistä julkisen sektorin normaalin budjettisuunnittelusyklin yli ulottuviin hankkeisiin ja uusiin työmuotoihin, joiden vaikuttavuudesta ei toistaiseksi ole systemaattista näyttöä. Tulosperustaisia rahoitussopimuksia kehitetään erityisesti eriarvoisuuden vähentämiseen. Sosiaalisen työn muotojen kokeilemiseen ja rahoittamiseen on haettava uusia toimintamalleja, kuten vaikuttavuusinvestointi, jolla tavoitellaan mitattavaa yhteiskunnallista hyötyä ja palveluketjujen toimivuutta. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perinteisten keinojen ohella tarvitaan käyttäytymistieteiden ja sosiaalisen markkinoinnin periaatteiden hyödyntämistä, jotta hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen saadaan entistä tiiviimmin arjen rakenteisiin, kuten hyötyliikuntaan, ruokailutottumuksiin ja päihdekulttuuriin. Myös näillä alueilla voidaan hyödyntää tulosperusteisia rahoitussopimuksia.

Vastuu: STM, TEM

8 Luettelo ehdotuksista

3.1	Eriarvoisuuden vähentämispolitiikka	28
1 a)	Luodaan Suomelle eriarvoisuuden vähentämispolitiikka ja sen systemaattinen seuranta	29
1 b)	Mahdollistetaan tietovarantojen käyttö eriarvoistumiskehitykseen puuttumisessa ..	29
3.2	Demokratian instituutioiden kehittäminen vahvistamaan osallisuutta yhteiskunnassa	30
2 a)	Tuetaan koulujen demokratiatyötä ja luodaan uusia kumppanuuksia	31
2 b)	Poistetaan osallistumisen esteitä	32
3.3	Lapsi- ja nuorilähtöisen säädös- ja palvelujärjestelmän luominen	33
3	Uudistetaan säädöspohja lapsi- ja nuorilähtöisten palvelujen toteuttamiseksi.....	34
4	Siirytään porrastetusti koko ikäluokan kattavaan 5-vuotiaana alkavaan varhaiskasvatukseen	35
3.4	Asumisen eriarvoistumisen vähentäminen	36
5	Lisätään kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja ja hillitään asumiskustannuksia	37
6	Luodaan asumiseen liittyvän eriytymisen ehkäisylinjaksi	38
4.1	Tulonsiirtojen ja palvelujen yhtenäistäminen ja kannustavuus	39
7 a)	Vähennetään kannustinloukkuja ja väliinputoamista etuusjärjestelmää selkeyttämällä.....	40
7 b)	Uudistetaan toimeentulotuki kannustavammaksi ja asiakaslähtoisemmäksi ja parannetaan sosiaalityön edellytyksiä	43
7 c)	Uudistetaan asumistuet	44
4.2	Työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen	45
8	Luodaan omaishoidon tukeen (vanhukset, vammaiset ja pitkäaikaissairaat lapset) valtakunnalliset kriteerit sekä yhteen sovitetaan työ ja omaishoito.....	45
9	Otetaan huomioon moninaiset perherakenteet lapsiperheiden etuus- ja palvelujärjestelmässä.	46
4.3	Ylivelkaantumisen vastaiset toimenpiteet	47
10 a)	Selkiinnytetään talous- ja velkaneuvontapalveluiden organisointi	48
10 b)	Uudistetaan kuluttajaluottojen myöntämiskäytännöt	48
10 c)	Kehitetään kohtuuehtoisia luototusvaihtoehtoja pienituloisille	48
10 d)	Selvitetään nykyisten velkajärjestelykeinojen kehittämistarpeet ja keinot ohjata talousongelmaisia varhaisemmassa vaiheessa talous- ja velkaneuvonnan pariin	49
4.4	Maahanmuuttajien kotoutumisen tehostaminen	49
11	Edistetään maahanmuuttajien varhaista kotoutumista.....	50

4.5	Työttömyyden ehkäisy osaamistasoa nostamalla	50
12	Kehitetään aikuiskoulutusta ja työttömyysuhan alla olevien koulutusta	52
4.6	Päihde- ja mielenterveyshuollon uudistaminen	52
13	Varmistetaan yhtenäiset mielenterveys- ja päihdepalveluiden laadun kriteerit.....	53
5.1	Sosiaalisen työn toimintatapojen uudistaminen vaikuttavimmiksi	55
14	Uudistetaan sosiaali- ja terveysalan työntekijöiden perus- ja täydennyskoulutusta...	56
15	Kehitetään sosiaalisen työn vaikuttavuuden arviointia	56
5.2	Kansallisin varoin tuettu hanketoiminta eriarvoistumisen torjumisen ja vähentämisen välineenä	57
16	Vahvistetaan kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä eriarvoisuuden ehkäisyssä ...	57
5.3	Hyvinvoinnin, sosiaaliturvan ja eriarvoisuuden pitkäjänteinen tutkimus	58
17	Käynnistetään eriarvoisuuden, hyvinvoinnin ja sosiaaliturvan tutkimusohjelma.	58
6	Pelastavat toimet – työryhmän ehdotukset.....	60
18	Puolitetaan asunnottomuus alle 4 000 henkilöön	61
19	Tuetaan osallistavia yhteisöjä	62
20	Vahvistetaan sosiaalista kuntoutusta ja elämänlaatua parantavia palveluita	63
21	Kehitetään suonensisäisten huumeiden käyttäjien palveluiden yhdenvertaisuutta ja saatavuutta	64
22	Tehostetaan valvotun koevapauden käyttöä yhteistyössä sosiaali- ja terveyspalvelujen kanssa	64
7.1	Eriarvoisuutta ehkäisevien ja vähentävien toimien ohjelmallinen kokonaisuus ...	66
7.2	Eriarvoisuuden torjuminen ja vähentäminen yhteiskuntapoliittisen ohjauksen toimeenpanossa	69
23	Maakuntien seuranta- ja raportointitehtävä	69
24	Sote-ohjaus ja resursointi mielenterveys- ja päihdepalvelujen varmistamiseksi	69
25	Sosiaalisen työn käytäntöjen uudistaminen osana Sote- ja maakuntauudistusta	69
26	Varhainen tunnistaminen ja puuttuminen mielenterveys- ja päihdeongelmiin	70
27	Vammaisten henkilöiden palveluiden moniammatillinen koordinointi	70
28	Sairauspoissaolojen vaihtoehtoisiksi sopivat sovelletun ja korvaavan työn prosessit	71
7.3	Eriarvoisuuden torjuminen ja vähentäminen meneillään olevissa hankkeissa ja toimenpiteissä	71
29	Muodostetaan lapsi- ja nuorilähtöistä toimintakulttuuria tukeva toiminta- ja vuorovaikutusmalli	71
30	Kehitetään perhevapaajärjestelmää eriarvoisuutta vähentäen	72
31	Parannetaan vaikeasti työllistyvien aktivointia	72
32	Vähennetään yksinäisyyttä	73
33	Parannetaan osatyökykyisten työmarkkinaosallisuutta.....	73
34	Tuetaan maahanmuuttajien kotoutumista kielikoulutuksella	73
35	Helpotetaan maahanmuuttajien integroitumista työmarkkinoille	74
36	Tehostetaan turvapaikanhakijoiden terveydentilan arviointia, hoitoa ja sosiaalipalveluihin pääsyä	74
37	Kohtuullistetaan maahanmuuttajien perheen yhdistämistä	75
38	Hyödynnetään kokeiluja ja uudenlaisia rahoitusmalleja eriarvoisuuden torjunnassa	75

Liite 1: Taustaliite, Luku 4.1

1 Toimeentulotuen ansiotulovähennyksen korottaminen

Toimeentulotuen määrää laskettaessa otetaan huomioon perheen käytettävissä olevat tulot. Kunkin perheenjäsenen nettomääräisistä työtuloista tehdään vähäisen ansiotulon vähennys, 50e, jonka lisäksi jäljelle jäävästä summasta vähennetään ansiotulovähennyksenä 20%. Näiden vähennysten enimmäismäärä on 150e, joka saavutetaan 550e nettotyötuloilla. Vähennysten jälkeen huomioon otettavat nettotyötulot pienentävät toimeentulotukea täysimääräisesti.

Laskelman reformissa korotettiin ansiotulovähennysprosenttia 20%:sta 30%:iin, jolloin ansiotulovähennyksen enimmäismäärä, 150e, saavutetaan noin 383 euron nettotyötuloilla. Tällä nettotyötulojen tasolla toimeentulotukiasiakkaalle jää reformin seurauksena noin 33e (8,7%) enemmän käteen verrattuna nykytilanteeseen.

Reformin tavoitteena on lisätä työnteon kannustimia kasvattamalla toimeentulotukiasiakkaalle työstä jäävän rahamäärän osuutta. Reformin vaikutukset toimeentulotukimenoihin ja toimeentulotukea saavien lukumäärään laskettiin SISU-mikrosimulointimallilla ja vuoden 2017 lainsäädännöllä. Vaikutuksia tarkasteltaessa tulee huomioida, että SISU-malli ei ota huomioon reformin käyttäytymisvaikutuksia. Mikäli reformin seurauksena osa toimeentulotukiasiakkaista lisää työntekoa, ovat reformin kustannukset arvioitua pienemmät.

Reformi kasvattaa toimeentulotukimenoja noin 6 miljoonaa euroa. Uusia toimeentulotuen saajia on noin 2000 kotitaloutta, joissa on yhteensä noin 4000 henkilöä (aikuisia ja lapsia).

Taulukko 1.

	Nykytilanne (bl)	Reformi (ref1)	Muutos
Menot, milj. €	684,5	690,5	6,0
Saajat, kotitalouksia	218 000	220 000	2 000
Saajat, henkilöitä	394 000	398 000	4 000

Kappaleessa 1.1 on esitetty reformin vaikutukset kahden esimerkkihenkilön käytettävissä oleviin tuloihin ja efektiiviseen marginaaliveroasteeseen. Käytettävissä olevissa tuloissa on huomioitu työtulot, soviteltu työttömyysetuus, asumistuki, toimeentulotuki sekä verojen ja maksujen vaikutus työtuloihin ja työttömyysetuuteen. Efektiivinen marginaaliveroaste kuvaa sitä osuutta työtulojen lisäyksestä, joka menee veroihin, maksuihin ja sosiaalietuuk-sien vähenemiseen. Esimerkkihenkilöt ovat seuraavanlaisia:

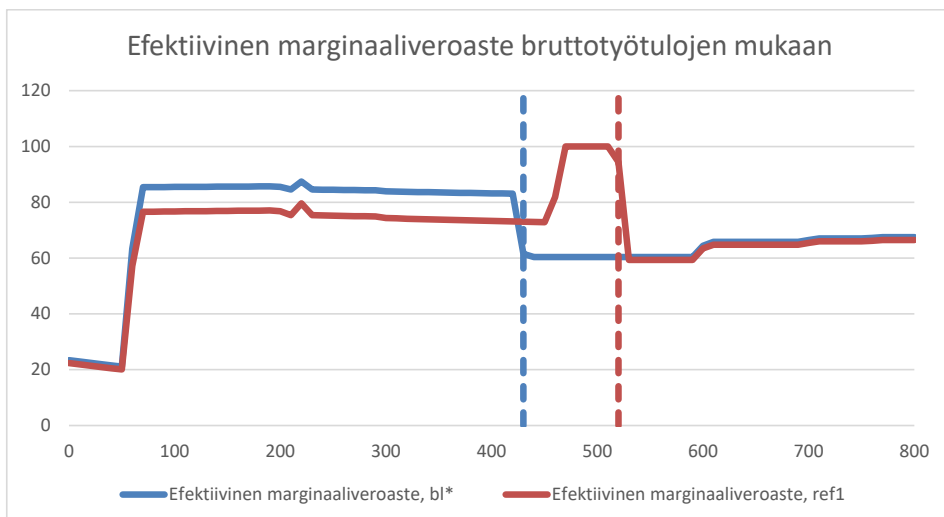
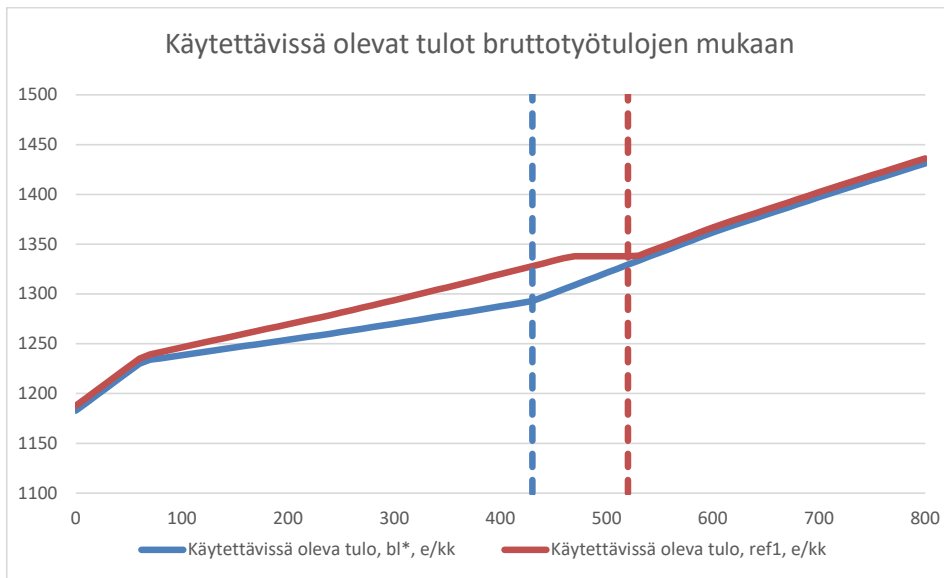
Yksin asuva, soviteltu työttömyysetuus, asuinkunta Helsinki, vuokra 700 e/kk

Yksin asuva, ei työttömyysetuutta, asuinkunta Helsinki, vuokra 700 e/kk.

Laskelmat tehtiin myös soviteltua työttömyysetuutta saavalle yksinhuoltajalle, jolla on kaksi alle kouluikäistä lasta, asuinkunta Helsinki ja vuokra 1000 e/kk. Kun otetaan huomioon lapsilisä, elatustuki ja työttömyysetuuden lapsikorotus, ei toimeentulotukea makseta bruttotyötulojen ylittäessä noin 110 e/kk. Laskelmia ei ole tämän vuoksi raportoitu.

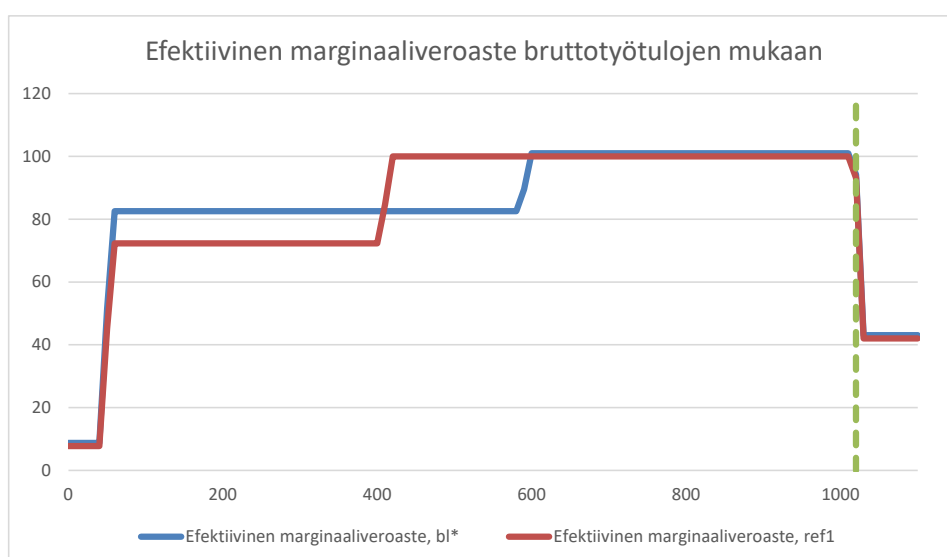
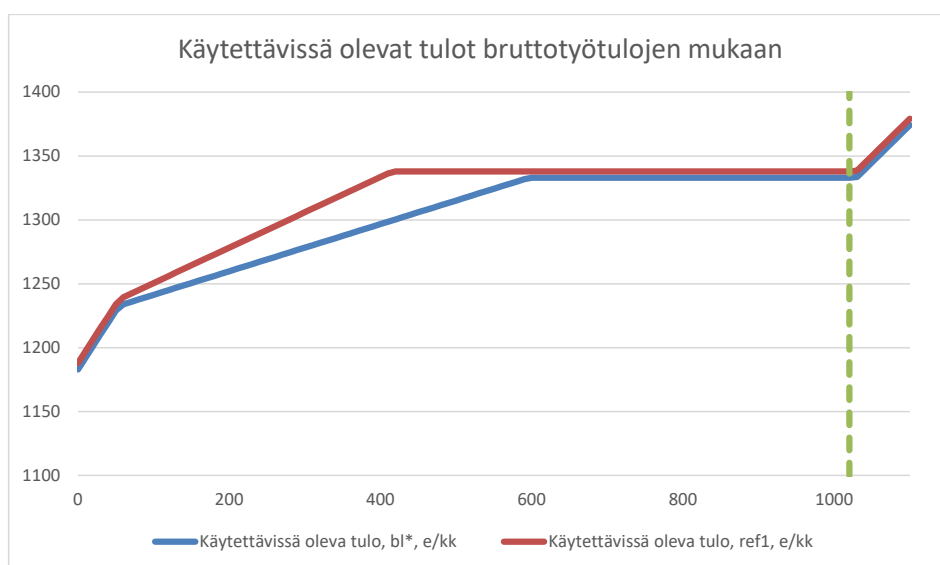
1.1 Toimeentulotuen ansiotulovähennyksen korottaminen: Esimerkkihenkilöiden käytettävissä olevat tulot ja efektiivinen marginaaliveroaste bruttotyötulojen mukaan.

a) Yksin asuva, soviteltu työttömyysetuus. Asuinkunta Helsinki, vuokra 700 e/kk.



Katkoviiva osoittaa bruttotyötulon, jolla toimeentulotuen maksaminen loppuu. Tarkasteltavalla esimerkkihenkilöllä efektiivinen marginaaliveroaste nousee reformin (ref1) seurauksena 100%:iin kohdassa, jossa ansiotulovähennys saavuttaa maksimiarvonsa. Tämän jälkeen lisätyötulot vähentävät toimeentulotukea täysimääräisesti. Nykytilanteessa (bl) toimeentulotuen maksaminen loppuu ennen kuin ansiotulovähennys on saavuttanut maksimiarvonsa.

b) Yksin asuva, ei työttömyysetuutta. Asuinkunta Helsinki, vuokra 700 e/kk.



Katkoviiva osoittaa bruttotyötulon, jolla toimeentulotuen maksaminen loppuu. Tarkasteltavalla esimerkkihenkilöllä efektiivinen marginaaliveroaste nousee 100%:iin kohdassa, jossa ansiotulovähennys saavuttaa maksimiarvonsa.

1.2 Toimeentulotuen ansiotulovähennyksen korottaminen: Laskentaoletukset

- SISU-mikrosimulointimalli, versio 17.8
- Lainsäädäntövuosi 2017
- Kustannusten ja saajamäärien arvioinnissa käytetty vuoden 2015 rekisteriaineisto (noin 400 000 kotitaloutta/800 000 henkilöä)
- Toimeentulotuen simulointiin liittyviä varauksia:
 - toimeentulotuen simulointi perustuu vuositason tuloihin, jotka muunnetaan kuukausitason keskimääräisiksi tuloiksi
 - kotitalouden varoja ei oteta huomioon
 - toimeentulotuen alikäyttöä ei oteta huomioon
- Simulointitulokset skaalattu simulointivirheen korjauskertoimilla
 - k_1 = aineiston toimeentulotuki, € / simuloitu toimeentulotuki, €
 - k_2 = aineiston toimeentulotuen saajat, kpl / simuloitujen toimeentulotuen saajat, kpl

2 Eläkkeensaajien asumistuesta yleiseen asumistukeen siirtymisen vaikutukset

Seuraavassa tarkastellaan eläkkeensaajien asumistuen (ELAT) yhdistämistä yleiseen asumistukeen (YLAT). Laskelmat on tehty SISU-mikrosimulointimallilla ja ajankohdan 8/2017 lainsäädännöllä (esim. takuueläkkeen määrällä 760 e/kk). Tarkemmat laskentaoletukset löytyvät kappaleesta 2.1.

- Laskelmassa tarkastellaan seuraavaa reformia:
- Eläkkeensaajan asumistukea saavat siirretään yleisen asumistuen piiriin
- Muutos ei kuitenkaan koske 70 vuotta täyttäneitä leskiä, jotka pysyvät eläkkeensaajien asumistuen piirissä
- Näin syntyneet säästöt käytetään takuueläkkeen ja kansaneläkkeen nostoon siten, että etuusmenojen muutos on kansaneläkkeessä ja takuueläkkeessä yhtä suuri ja reformi on kustannusneutraali
- Eläketulovähennyksen määrä säilyy ennallaan

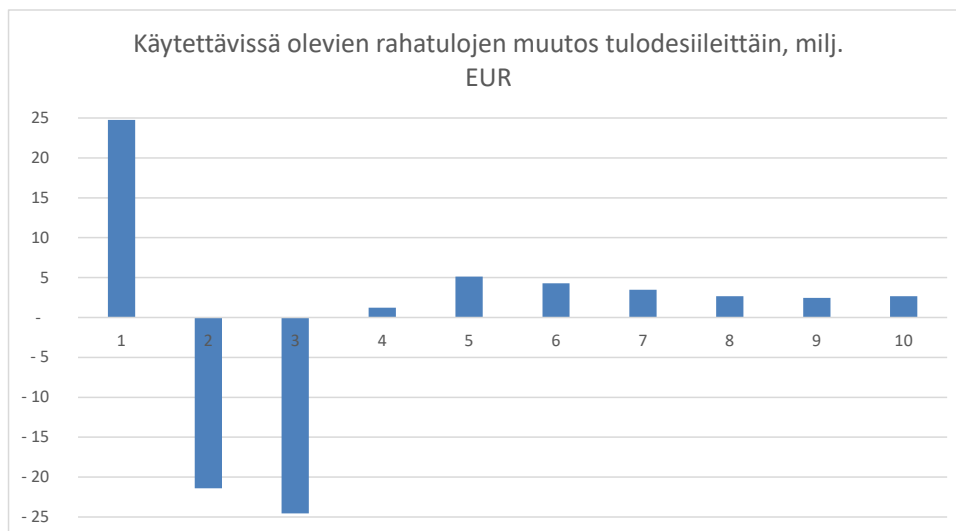
Eläkkeensaajien asumistuen piiriin jää 52 tuhatta 70 vuotta täyttänyttä leskeä. Yleiseen asumistukeen tulee 139 tuhatta uutta saajaa. Asumistukikustannuksissa tulee säästöä 129 miljoonaa euroa. Säästö kohdennetaan takuueläkkeen ja kansaneläkkeen korotukseen. Muutoksen johdosta takuueläkkeen määrä nousee 812 euroon kuukaudessa (muutos +51,7 e/kk). Kansaneläkkeen määrä nousee yksinasuvalla 638,5 euroon kuukaudessa ja puolison kanssa asuvalla 567,5 euroon kuukaudessa (muutos molemmissa +9,7 e/kk). Uusia takuueläkkeen saajia on 22 tuhatta henkilöä ja uusia kansaneläkkeen saajia 17 tuhatta henkilöä. Uusia toimeentulotuen (TOTU) saajia on 9 tuhatta henkilöä.

Taulukko 2. Kaikki paitsi 70 vuotta täyttäneet lesket siirtyvät ELATstä YLATn ja näin syntyneet säästöt käytetään takuueläkkeen ja kansaneläkkeen korotukseen. Henkilömäärät ja eurot kuvaavat muutosta lähtötilanteeseen nähden. Lähtötilanne on tilanne, jossa reformia ei ole tehty.

	Henkilöitä (tuhansia)	EUR (milj.)
ELAT	181	406
YLAT	139	276
ASUMISTUET YHT	42	129
TOTU	9	7
KANSANELÄKE	17	72
TAKUUELÄKE	22	72
ETUUSMENOT YHT		22
VEROTULOT		22
YHTEENSÄ		0

2.1 Eläkkeensaajien asumistuesta yleiseen asumistukeen siirtyminen: tulonjakovaikutukset ja niiden laskentaoletukset

Reformin tulonjakovaikutukset



Tulodesiilit on määritelty lähtötilanteessa väestön käytettävissä olevien rahatulojen perusteella. Lähtötilanne on tilanne, jossa reformia ei ole tehty.

Kokonaisuutena uudistuksesta hyötyvät eniten alimpaan tulodesiiliin kuuluvat kotitaloudet. Häviäjiä ovat ne eläkkeensaajien asumistukea saaneet kotitaloudet, jotka kuuluvat toiseen ja kolmanteen tulodesiiliin. Uudistuksesta hyötyvät myös tulodesiilien 4–10 kotitaloudet, koska näissä kotitalouksissa on takuueläkkeen ja kansaneläkkeen saajia.

Laskentaoletukset

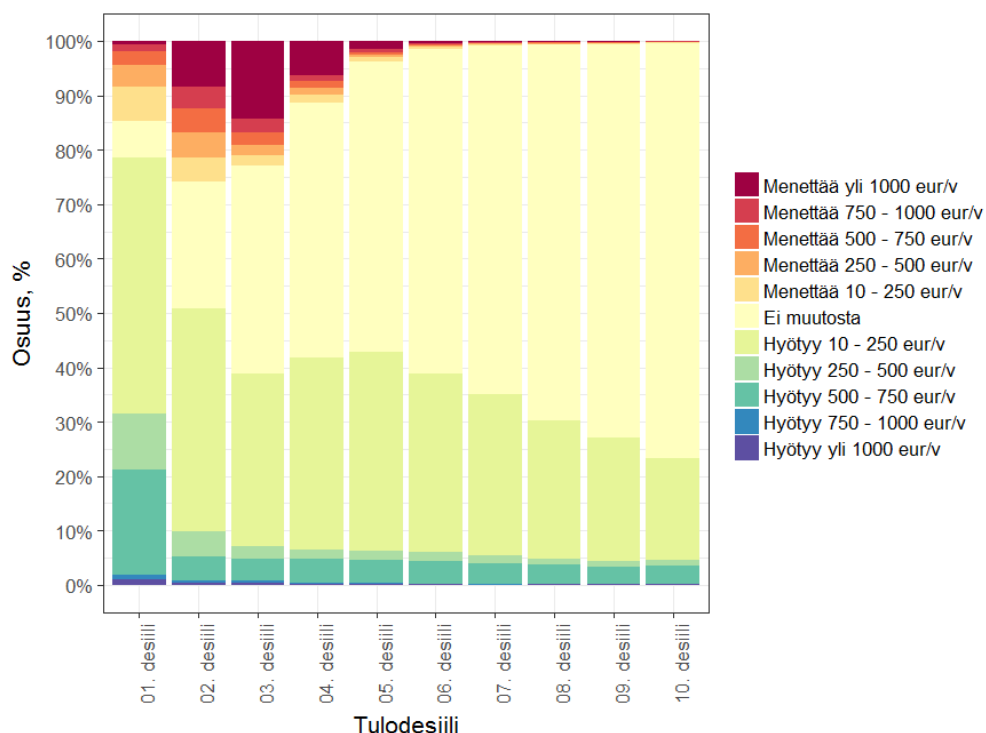
- SISU-mikrosimulointimalli, versio 17.8
- Lainsäädännön ajankohta 8/2017
- Vuoden 2015 rekisteriaineisto (noin 400 000 kotitaloutta/800 000 henkilöä)
- SISU-mallissa simuloitu toimeentulotuki viedään kotitalouden viitehenkilölle. Näin ollen toimeentulotukea saavien henkilöiden määrä on yhtä suuri kuin toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä
- Tieto leskeydestä perustuu Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmän vuoden 2015 lopun mukaiseen siviilisäättyyn
- Verotuloissa on huomioitu kunnallisverot, sairaanhoitomaksut, valtion tuloverot, pääomatulon verot ja YLE-vero.
- SISU-malli yliarvioi eläkkeensaajien asumistukea saavien leskien lukumäärää. Tämä johtuu mm. siitä, että malli ei ota huomioon omaisuuden vaikutusta eläkkeensaajien asumistukeen.
- Simulointituloksia ei ole skaalattu simulointivirheen korjauskertoimilla
- Kappaleen 2.2 taulukot perustuvat samoihin oletuksiin

2.2 Eläkkeensaajien asumistuesta yleiseen asumistukeen siirtyminen: voittajat ja häviäjät

Reformin voittajat ja häviäjät tulodesiileittäin sekä kotitalouden elinvaiheen ja viitehenkilönään mukaan

Eniten uudistuksessa menettävät yhden hengen kotitaloudet sekä kotitaloudet joissa suurituloisin jäsen on alle 55-vuotias. Yksinhuoltajakotitalouksien ja lapsettomien parien lisäksi eniten uudistuksesta hyötyvät alimpaan tulodesiiliin kuuluvat kotitaloudet.

Liitteen 2 tulonjakovaikutukset ja tulodesiilit on määritelty uudistuksen kohdejoukolle lähtötilanteen käytettävissä olevien tulojen mukaan. Kuvioissa esitetään uudistuksen kohdejoukon käytettävissä olevien tulojen muutos euroina vuodessa. Uudistuksen kohdejoukon muodostavat ne kotitaloudet, joissa yksi tai useampi jäsen on eläkkeensaaja. Liitteen 2 kuviot sisältävät vain uudistuksen kohdejoukkoon kuuluvat. Muut ryhmät, kuten työssäkäyvät ja opiskelijat, joihin uudistuksella ei ole suoria vaikutuksia, on jätetty tarkastelun ulkopuolelle.

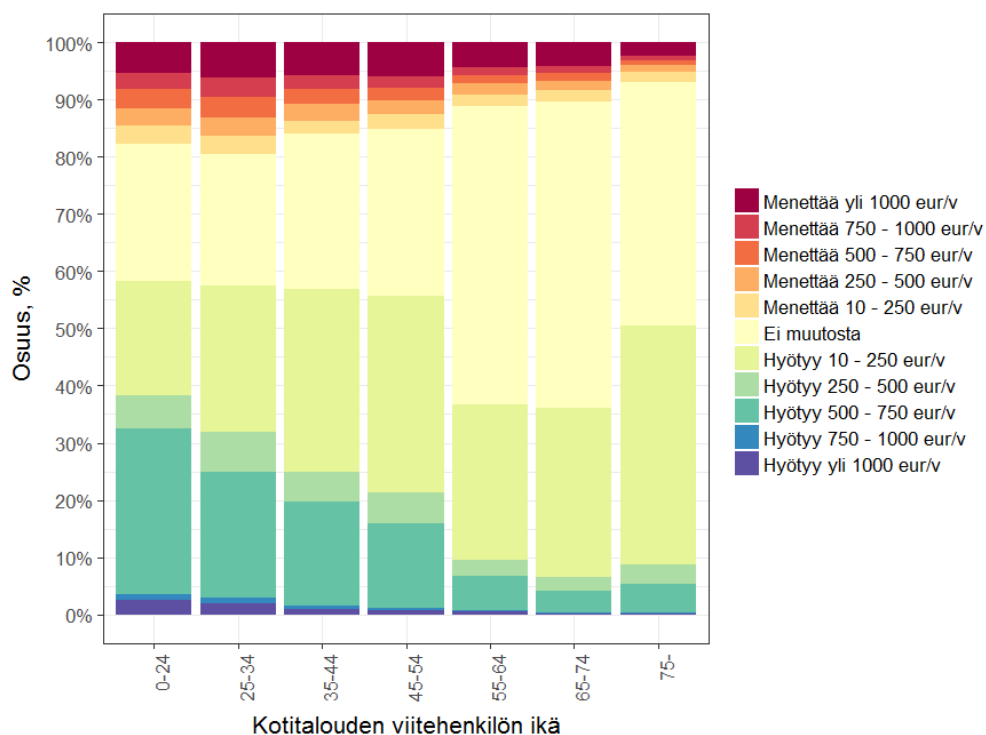


Tulodesiilit on määritelty uudistuksen kohdejoukolle lähtötilanteen mukaan eli tilanteessa, jossa reformia ei ole tehty. Kuvioissa esitetään uudistuksen kohdejoukon käytettävissä olevien tulojen muutos euroina vuodessa.

Eniten uudistuksesta hyötyvät alimmassa tulodesiilissä olevat kotitaloudet ja eniten uudistuksessa häviäjiä on toisessa ja kolmannessa tulodesiilissä olevat, joista viidesosa menettää reformissa. Myös ylemmissä tulodesiileissä 6.–10. eläkeläiskotitaloudet voittavat uudistuksessa.

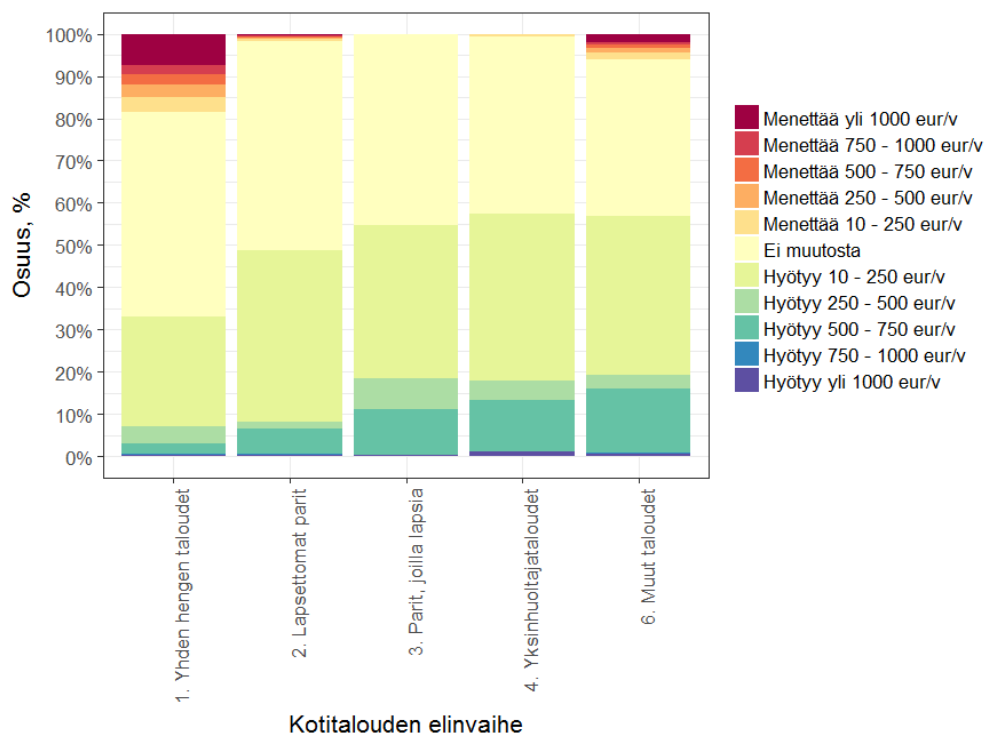
Taulukko 3. Kotitalouksien jakauma tulodesiilin ja viitehenkilön iän mukaan.

Tulodesiili	Kotitalouksia	Viitehenkilön ikä	Kotitalouksia
01. desiili	146 766	0–24	5 624
02. desiili	142 115	25–34	19 772
03. desiili	131 033	35–44	29 521
04. desiili	115 999	45–54	63 774
05. desiili	104 750	55–64	206 808
06. desiili	97 873	65–74	405 920
07. desiili	93 102	75–	363 951
08. desiili	89 697		
09. desiili	86 271		
10. desiili	87 764		



Viitehenkilöksi on valittu suurituloisin kotitalouden jäsen.

Pääosa uudistuksen kohdejoukon viitehenkilöistä on 55-vuotiaita tai vanhempia ja näihin ryhmiin sijoittuu tasaisesti sekä uudistuksessa voittajia, että häviäjiä. Kotitaloudet, joissa viitehenkilön ikä on alle 55 vuotta, hyötyvät eniten, mutta myös menettävät eniten. Nuor-



Muut taloudet sisältävät useamman kuin kahden aikuisen muodostamat kotitaloudet joilla voi myös olla lapsia.

Eniten uudistuksessa häviävät yhden hengen kotitaloudet ja lapsettomat parit sekä muut taloudet. Muut taloudet, joissa on useampi kuin kaksi aikuista, pääosin myös hyötyvät uudistuksessa, mutta näiden joukkoon mahtuu myös uudistuksessa häviäviä. Eniten hyötyvät parit, joilla on lapsia, sekä yksinhuoltajataloudet, joiden joukossa ei ole uudistuksessa suuria häviäjiä.

Taulukko 4. Kotitalouksien jakauma kotitalouden elinvaiheen mukaan.

Kotitalouden elinvaihe	Kotitalouksia
1. Yhden hengen taloudet	494 171
2. Lapsettomat parit	394 465
3. Parit, joilla lapsia	17 579
4. Yksinhuoltajataloudet	4 425
6. Muut taloudet	184 731

Perusturvalain valmistelun vaiheistus (alustava)

Tavoite	Toimenpiteet	Edellytykset onnistumiselle
1. Perusturvalaki 1 - Kannustimien lisääminen ja eriarvoisuuden vähentäminen	Toimeentulotukilaissa mm. - Ansiotulojen ja etuuskien yhteensovittaminen nykyistä kannustavammalla tavalla ilman että luodaan uusia kannustinloukkuja - Nuorten osallistumiskannustin (x euroa kun...) - Elatusapu otetaan menona huomioon - Asumistuen ja toimeentulotuen asumismenojen tarkistaminen siten, että asumiskustannuksia hillitään ja lapsiperheiden yksilöllinen tilanne otetaan paremmin huomioon - Parempi rajausta siihen mitä lääkkeitä toimeentulotukilaista korvataan (kalliit/kokeelliset lääkehoidot)	- Asiakkaille edullinen - Riittävästi poliittista tahtoa kustannukset huomioon ottaen - Vaikuttavuusarviointi on riittävän kattava ja mm. voittajat ja häviäjät sekä vaikutukset rahoittajatahoihin huomioitu - Asumiskustannusten osalta rahoitusvastuuta kunnille
2. Perusturvalaki 2 - Etuusjärjestelmien selkeyden ja hyväksyttävyyden lisääminen	- Perusturvan käsitteet ja laskenta yhdenmukaistetaan tarkoituksenmukaisilta osin, esim. ruokakunta, avoliitto... - Muutetaan etuuksia yksilökohtaisiksi perhekohtaisuuden sijaan, jos se kokonaisuutena hyödyllistä - Asiakasmaksujen tarkastelu yhdessä toimeentulotuen ja asumiskustannusten korvaamisen kanssa	- Riittävän hyvä valmistelu (vaikuttavuusarvioinnit...) - Asiakkaille selkeämpää (osalle edullinen ja osalle leikkaava) - Työmarkkinajärjestöjen kanssa neuvottelut - Tulorekisterin mahdollisuuden hyödynnettävä - Poliittista tahtoa riittävästi kustannukset ja hyödyt huomioon ottaen
3. Perusturvalaki 3 - selkeyden lisääminen - kannustava	- Valmistellaan uusi perusturvalaki, jossa syyperusteiset etuudet ja asumistuki muodostavat perustan. Harkinnanvarainen turvaosa sekä korvaukset täydentävät uuden perusturvan lain kokonaisuutta	- Malli on uskottava ja asiakkaalle selkeämpi - Käytettävissä olevat tiedot puoltavat (mikrosimulointi...) - Laajat vaikuttavuusarvioinnit puoltavat - Riittävä poliittinen tahto
4. Perusturvalaki 3 jatko - laajempi uudistus - yhteen lakiin laajasti sosiaaliturvaetuudet	- Laajennus siltä osin kuin uudistuksen 1. vaiheessa ei saatu kokonaisuutta riittävän kattavaksi asiakas- ja vaikuttavuusnäkökulmasta.	- Laajennus, joka parantaa järjestelmän selkeyttä asiakkaalle - Vaikuttavuusarvioinnit puoltavat - Riittävä poliittinen tahtotila

Liite 2: Vaikuttamissuunnitelma

Eriarvoisuutta käsittelevä työryhmä kannustaa toimijoita eri yhteyksissä ja toiminnoissa tunnistamaan ja tukemaan eriarvoisuuden torjumista ja vähentämistä. Raportin lukuihin 7.2 ja 7.3. kootuissa toimissa ja prosesseissa nähdään vahva yhteys ja mahdollisuus eriarvoisuuden torjumiseen ja vähentämiseen. Työryhmä on valmistanut suunnitelmallisen vaikuttamissuunnitelman tämän näkökulman varmistamiseksi.

I Työryhmä esittää eriarvoisuuden torjumisen ja vähentämisen huomioimista sosiaalipoliittisessa ohjauksessa

Erityisesti sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun ja toimeenpanon yhteydessä esitetään huomioitavaksi useita eriarvoisuuden torjumista ja vähentämistä tukevia toimenpiteitä ja huomioita.

Raportin luku 7.2, toimenpiteet 23–28.

Keskeinen prosessi ja toimijat:

Sote-ohjauksen valmistelu.

Ministeri Saarikko

STM Ohjausosasto ja STM Hyvinvointi ja palvelut -osasto

Toimintatapa ja aikataulu:

Järjestetään tapaaminen STM:n osastopäälliköiden Varhila ja Tervahauta kanssa ja sovitaan etenemisestä eriarvoisuuden torjumiseksi ja vähentämiseksi; *kevät 2018*

Eriarvoisuus-työryhmän vastuutoimijat:

Simojoki ja Santamäki-Vuori

II Työryhmä suosittaa: Muodostetaan lapsi- ja nuorilähtöistä toimintakulttuuria tukeva toiminta- ja vuorovaikutusmalli

Raportin luku 3.3, toimenpide-ehdotukset 3 ja 29

Keskeinen prosessi ja toimijat:

Lasten ja perheiden palvelujen kehittäminen

Osaamisen ja koulutuksen ministerityöryhmä

Hyvinvoinnin ja terveyden ministerityöryhmä

Toimintatapa ja aikataulu:

- 1) Informoidaan työryhmän esityksistä ja sovitaan etenemisestä eriarvoisuuden torjumiseksi ja vähentämiseksi Osaako -ministerityöryhmän ja Hyte-ministerityöryhmän kanssa sovitulla tavalla (kirjallisesti/kokouksessa), *kevät 2018*
- 2) Sovitaan tapaaminen LaPe-kärkihankkeen ohjausryhmän kanssa, *kevät 2018*

Eriarvoisuus-työryhmän vastuutoimijat:

Heinonen, Nord, Lonka

III Työryhmä esittää: Kehitetään perhevapaajärjestelmää eriarvoisuutta vähentäen

Raportin toimenpide 30

Keskeinen prosessi ja toimijat:

Helmikuussa 2018 tehtyjen päätösten mukaan perhevapaajärjestelmän uudistaminen siirtyy seuraavalle hallituskaudelle.

Hallituksen strategiasihteeristö, VNK

Toimintatapa ja aikataulu:

Esitys viedään tietovarannon koontiin hallitusvaihdosta varten

Eriarvoisuus-työryhmän vastuutoimija:

Santamäki-Vuori

IV Työryhmä esittää: Parannetaan vaikeasti työllistyvien aktivointia

Raportin toimenpide 31

Keskeinen prosessi ja toimijat:

Osallistavan sosiaaliturvan kokeilu http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/osallistavan-sosiaaliturvan-kehittaminen-etenee

Ministeri Mattila (ohjausryhmän pj)

Ministeri Saarikko (ohjausryhmän varapj)

Johtaja Kari Ilmonen, STM

Toimintatapa ja aikataulu:

Informoidaan työryhmän esityksistä ja sovitaan etenemisestä eriarvoisuuden torjumiseksi ja vähentämiseksi ohjausryhmän kanssa sovitulla tavalla (kirjallisesti / kokouksessa). Sovitaan menettelystä johtaja Kari Ilmosen kanssa. Kevät 2018.

Eriarvoisuus-työryhmän vastuutoimijat:

Kangas, Santamäki-Vuori

V Työryhmä esittää: Parannetaan osatyökykyisten työmarkkinaosallisuutta

Raportin toimenpide 33

Keskeinen prosessi ja toimijat:

OTE-kärkihanke

Ministeri Mattila, ohjausryhmän puheenjohtaja

Hankepäällikkö Päivi Mattila-Wuori

Toimintatapa ja aikataulu:

Informoidaan OTE -hanketta työryhmän esityksistä ja sovitaan etenemisestä eriarvoisuuden torjumiseksi ja vähentämiseksi hankepäällikkö Mattila-Wuori kanssa sovitulla tavalla (kirjallisesti / kokouksessa), kevät 2018

Eriarvoisuus-työryhmän vastuutoimijat:

Kangas, Santamäki-Vuori

VI Työryhmä esittää: Maahanmuuttajien kotoutumisen tehostaminen

Raportin luku 4.4, toimenpiteet 34–37

Keskeinen prosessi ja toimijat:

Valtion [kotouttamisohjelma](#) 2016–2019, [hankerahoitus](#), TEM

Maahanmuuttopoliittinen ohjelma [8.1.2018](#), TEM

Maahanmuuttojohtaja Sonja Hämäläinen, TEM

Toimintatapa ja aikataulu:

Informoidaan toimijoita ja sovitaan etenemisestä eriarvoisuuden torjumiseksi ja vähentämiseksi maahanmuuttojohtajan kanssa sovitulla tavalla. Kevät 2018

Eriarvoisuus-työryhmän vastuutoimija:

Santamäki-Vuori

VII Työryhmä esittää: Hyödynnetään kokeiluja ja uudenlaisia rahoitusmalleja eriarvoisuuden torjunnassa

Raportin toimenpide 38

Keskeinen prosessi ja toimijat:

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, THL,

Valtioneuvoston kanslian kokeilutoiminta,

Yksikönpäällikkö Anne Lounamaa, THL

Projektipäällikkö Ira Alanko, VNK

Toimintatapa ja aikataulu:

Informoidaan toimijoita ja sovitaan etenemisestä eriarvoisuuden torjumiseksi ja vähentämiseksi vastuutoimijoiden kanssa sovitulla tavalla. Kevät 2018

Eriarvoisuus-työryhmän vastuutoimija:

Eskola, Tervahauta



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. 0295 16001
f. 09 1602 2165
info@vnk.fi
vnk.fi/julkaisut

ISBN PDF 978-952-287-557-0
ISSN 1799-7828